Commission des revendications des Indiens

Première Nation de Kahkewistahaw

Objet du rapport : Enquête sur la cession de 1907 relative à des terres de réserve

Février 1997

dian Claims
mmission

mmission
s revendications
s Indiens

Le 26 février 1997

Le Chef et le Conseil
Première Nation de Kahkewistahaw

L'honorable Ron Irwin
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Allan Rock
ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet : Cession de 1907 - Revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw

La Première Nation de Kahkewistahaw a introduit une instance devant cette Commission par une lettre du 26 mai 1994, adressée par Stephen Pillipow, avocat de la Première Nation de Kahkewistahaw, aux commissaires de la Commission des revendications des Indiens. Le 2 septembre 1994, la Commission a informé le gouvernement du Canada ainsi que le chef et le conseil de la Première Nation de Kahkewistahaw qu'il effectuerait une enquête sur le rejet par le Canada de la revendication de la Première Nation.

La présente enquête porte sur l'allégation d'impropriété de la cession de 1907 portant sur environ les trois quarts de la réserve indienne de Kahkewistahaw située sur les rives de la rivière Qu'Appelle, dans le sud de la Saskatchewan. Au cours de ses délibérations, la Commission a examiné des centaines de pages de documents liés à cette enquête, et a tenu une audience destinée à recueillir des informations dans la réserve de Kahkewistahaw, le 3 mai 1995. Le 1er février 1996, la Commission a entendu les présentations orales des avocats des parties sur les questions juridiques soulevées dans le cadre de la présente enquête.

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

Notre examen du contexte historique de la revendication et notre analyse, nos conclusions et nos recommandations sont présentés dans le rapport ci-joint que nous avons l'honneur de vous soumettre.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

P.E. James Prentice, c.r.
coprésident

Roger J. Augustine
commissaire

102-02578/

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE KAHKEWISTAHAW RELATIVE À LA CESSION DE TERRES DE RÉSERVE EN 1907

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Roger J. Augustine, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Kahkewistahaw
Stephen Pillipow & Company

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker / Kim Kobayashi

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Kim Fullerton / Kathleen Lickers

Février 1997

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I **INTRODUCTION** 1

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS 5
CARTE - ZONE DE REVENDICATION 7

PARTIE II **L'ENQUÊTE** 8

CONTEXTE HISTORIQUE 8
La politique canadienne relative aux Indiens 8
Le Traité nº 4 de 1874 13
Carte de la réserve de Kahkewistahaw nº 72 20
La réserve de Kahkewistahaw 21
L'agriculture dans la réserve de Kahkewistahaw 23
Évolution de la relation entre la Couronne et la Première Nation 34
Pressions locales pour la cession des réserves du lac Crooked 43
La demande de cession de 1885 44
La demande de 1886 45
La pétition de 1891 47
La demande de 1899 48
La proposition et la pétition de 1902 50
La demande de 1904 53
Premier pas vers la cession : nouvelle attitude du Département 55
Assemblées ayant mené à la cession de 1907 62
Après la cession 72
Répercussions de la cession sur la réserve indienne 72 82

PARTIE III **QUESTIONS** 89

PARTIE IV **ANALYSE** 91

QUESTION 1 LA VALIDITÉ DE LA CESSION DE 1907 91

Les dispositions de la *Loi des Sauvages* de 1906 relatives aux cessions 91

Respect des conditions de forme de la cession 96

Caractère impératif ou supplétif et directif des conditions de forme en matière de cession 101

Effet d'une cession valide sur le plan de la forme 107

QUESTION 2 LES OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DU CANADA AVANT LA CESSION 112

L'affaire *Guerin* 113

L'affaire *Apsassin* 117

Responsabilités de fiduciaire de la Couronne antérieures à la cession 121

Lorsqu'une bande n'a pas une compréhension suffisante des négociations ou lorsque celles-ci sont entachées d'irrégularités 121

Lorsqu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision 131

Obligation de la Couronne d'empêcher la cession 140

PARTIE V **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION** 151

RECOMMANDATION 152

ANNEXE

A Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907 154

[

Traduction]

> *[…] même si je suis très désireux de plaire aux habitants de Broadview, en ma qualité d'agent des Indiens je suis tenu, dans l'intérêt des Indiens, de signaler les sérieux obstacles qui se présentent sur cette voie. Si les Indiens cèdent les terres demandées, aucune somme ne peut les indemniser, car ils perdront toutes leurs terres à foin et ils ne pourront plus augmenter leurs troupeaux, ce qui préviendrait évidemment leur progrès rapide et serait déplorable […]*

 Agent des Indiens Alan McDonald, 10 mars 1891

PARTIE I

INTRODUCTION

Le 20 août 1881, le gouvernement du Canada a terminé l'arpentage des réserves indiennes 72 et 72A pour la bande de Kahkewistahaw[1], conformément aux dispositions du Traité n° 4. Ces deux réserves, telles que définies à l'origine, se trouvaient à environ 130 kilomètre à l'est de Regina, sur la rive sud de la rivière Qu'Appelle et les hautes terres adjacentes. Elles couvraient une superficie totale de 46 816 acres, c'est-à-dire suffisamment de terres pour 365 personnes en vertu du traité.

Vingt-deux ans plus tard, le 28 janvier 1907, le gouvernement du Canada a autorisé la cession de 33 281 acres de ces réserves, privant la bande de Kahkewistahaw des trois quarts environ des terres qu'elle avait reçues en 1881[2]. Cette cession a entraîné l'aliénation de la plus grande partie des terres arables de Kahkewistahaw, le reste du territoire de la Première Nation étant presque totalement impropre à l'agriculture. En fait, la Première Nation de Kahkewistahaw devait assurer sa subsistance sur l'escarpement et les replats inférieurs de la vallée de la rivière Qu'Appelle.

En 1908 et en 1910, lors d'enchères publiques, les terres cédées ont été vendues aux agriculteurs non Indiens qui les convoitaient depuis longtemps, et les quelques parcelles invendues ont été distribuées dans le cadre du plan

---

[1] Aussi appelée « Kahkewistahaw », « la Première Nation » ou « la Bande », selon le contexte historique.

[2] Cession n° 548, réserve indienne n° 72 de Kahkewistahaw, 28 janvier 1907, AN, RG 2, Série 1, 4 mars 1907. (Documents de la CRI, p. 269-273.)

d'établissement de soldats, après la Première Guerre mondiale. Bien qu'on n'en soit pas absolument certain, il est douteux que le produit de ces ventes ait jamais été remis à la Première Nation[3].

La présente enquête porte sur le bien-fondé de la cession de 1907. La Commission des revendications des Indiens était donc tenue d'examiner l'application excessivement rigide de la politique du gouvernement fédéral qui était en vigueur à l'époque en matière de cessions. Le gouvernement a utilisé la politique dans ce cas particulier pour aliéner les bonnes terres arables que les membres de Kahkewistahaw avaient acceptées aux termes du Traité n° 4, ce qui à notre avis a sans doute marqué le nadir des rapports entre les Canadiens autochtones et non autochtones dans les prairies de l'Ouest. Pour tous les Canadiens non autochtones, ces événements et l'application de la politique à la Première Nation de Kahkewistahaw ne peuvent qu'éveiller un sentiment de honte. Le rapport de la Commission offre au gouvernement canadien l'occasion d'accepter la responsabilité de ces événements et, on peut l'espérer, de régler de manière juste et équitable le grief historique que fait valoir la Première Nation de Kahkewistahaw.

Le 2 mars 1989, Kahkewistahaw a présenté une revendication en vertu de la politique fédérale des revendications particulières visant à [traduction] faire reconnaître la validité de ses revendications et être indemnisée pour les pertes et les dommages subis à la suite de la cession de 1907[4]. En réponse à cette demande, la

---

[3] Il convient de noter que l'administration des profits de ces ventes n'est pas mise en cause dans les présentes.

[4] De William J. Pillipow, avocat, à P. Cadieux, ministre, ministère des Affaires indiennes, 2 mars 1989. (Documents de la CRI, p. 465.)

Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes a procédé à un examen de la revendication, qui a pris fin en janvier 1992[5]. Elle a présenté les résultats de ses travaux à Kahkewistahaw lors de l'assemblée tenue le 14 avril 1992, et la Première Nation a par la suite révisé sa position[6].

Deux ans plus tard, lorsqu'elle a été informée que le Canada ne se reconnaissait provisoirement à l'égard de Kahkewistahaw aucune obligation légale découlant de la cession de 1907, la Première Nation a officiellement demandé à la Commission d'ouvrir une enquête au sujet de cette revendication. Même si Kahkewistahaw a soumis au Canada un mémoire supplémentaire en réponse au rejet provisoire de sa revendication[7], le Canada a maintenu qu'il n'avait négligé aucun de

---

[5] Ministère des Affaires indiennes, « Examen par la Direction des revendications particulières de la revendication de la bande de Kahkewistahaw relative à la cession de 1907 », janvier 1992. (Documents de la CRI, p. 649-752.)

[6] De William J. Pillipow, Pillipow & Company, à Jennie Jeffers, Direction générale des revendications particulières (Ouest), 28 avril 1992, accompagnant un résumé de la position juridique de la bande, non daté. (Documents de la CRI, p. 754-772.)

[7] De Stephen Pillipow, Pillipow & Company, à Jack Hughes, Revendications particulières (Ouest), 30 juin 1994, accompagnant Pillipow & Company, « Supplemental Submission to the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Kahkewistahaw First Nation Specific Claim – Land Surrender of 1907 », juin 1994. (Documents de la CRI, p. 776-801.)

ses devoirs à l'égard de la Première Nation[8]. Finalement, le 31 août 1994, la Commission a décidé d'ouvrir la présente enquête[9].

Kahkewistahaw a fait valoir que la cession obtenue par le Canada en 1907 est non valide parce qu'il y a eu contrainte, influence indue et déclaration inexacte faite avec négligence, et parce que des conditions léonines ont été imposées. La Première Nation affirme en outre que la cession doit être annulée parce que le Canada n'a pas strictement respecté les exigences de la *Loi des Sauvages*, a manqué à son obligation de fiduciaire à l'égard de la Première Nation en ce qui concerne la façon dont la cession a été obtenue et a contrevenu à une exigence du Traité n° 4 en n'obtenant pas le consentement de tous les membres de Kahkewistahaw qui avaient des intérêts dans la réserve.

Dans sa réponse, le Canada allègue que les notions juridiques de contrainte, d'influence indue, de contrat léonin ou de déclaration inexacte faite avec négligence ne s'appliquent pas aux cessions effectuées en vertu de la *Loi des Sauvages*. D'autre part, même si ces notions sont en général applicables au domaine des cessions, le

---

[8] De Jack Hughes, conseiller principal, Revendications particulières (Ouest), au chef Louis Taypotat et au Conseil, Première Nation de Kahkewistahaw, 10 août 1994 (Documents de la CRI, p. 858-859); de Stephen Pillipow, Pillipow & Company, à Jack Hughes, conseiller principal, Revendications particulières (Ouest), 11 août 1994 (Documents de la CRI, p. 860); de Jack Hughes, conseiller principal, Revendications particulières (Ouest), à Stephen Pillipow, Pillipow & Company, 25 août 1995 (Documents de la CRI, p. 861). Apparemment, la date figurant sur ce dernier document est erronée, celle du 25 août 1994 est plus plausible.

[9] De Dan Bellegarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, au chef et au Conseil de la Première Nation de Kahkewistahaw, 2 septembre 1994; de Dan Bellegarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, à Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et à Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général, 2 septembre 1994.

Canada nie l'existence des faits qui confirment qu'il y a eu contrainte, influence indue, conduite oppressive ou déclaration inexacte faite avec négligence. Le Canada soutient en outre que les exigences de la *Loi des Sauvages* en matière de cession ont été essentiellement respectées, qu'il n'existait en l'occurrence aucune obligation de fiduciaire antérieure à cette cession, que même si une telle obligation de fiduciaire avait existé il l'avait respectée de toute façon, et que les exigences de la *Loi des Sauvages* en matière de cession reflétaient adéquatement la disposition du Traité n° 4 relative au consentement de la bande à l'aliénation de terres de réserve.

Pour les raisons énoncées ci-après, nous sommes d'accord avec la Première Nation de Kahkewistahaw et considérons que le gouvernement du Canada n'a pas respecté ses obligations de fiduciaire à l'égard de ces Autochtones. Non seulement le gouvernement n'a-t-il pas satisfait à son obligation de protéger la bande de Kahkewistahaw mais a servi en fait d'habile intermédiaire afin d'obtenir une cession que l'on ne peut que considérer comme oppressive et immorale dans sa conception, son approbation et sa mise en oeuvre.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat de la Commission est défini dans un décret fédéral habilitant les commissaires à mener des enquêtes publiques au sujet de revendications particulières et à produire des rapports □sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées[10]...□. Le rôle de la

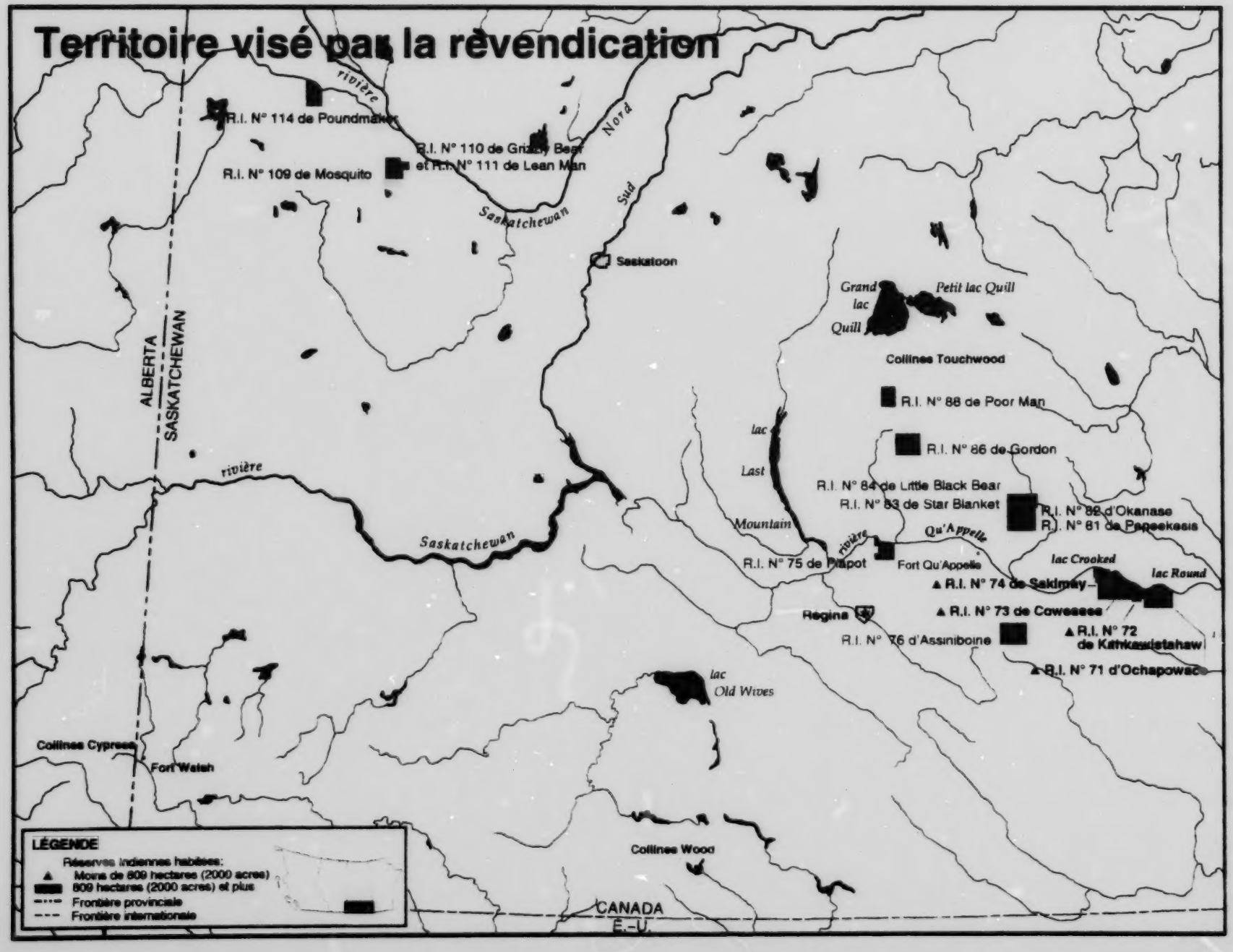
[10] Commission délivrée le 1er septembre 1992 en conformité du décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission délivrée au commissaire en chef, Harry S. Laforme, le 12 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

Commission dans le cadre de cette enquête est de déterminer si le Canada doit accepter la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw aux fins de négociations en vertu de la politique des revendications particulières. La politique, résumée dans une brochure de 1982 intitulée *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des Autochtones — Revendications particulières*, prévoit que le Canada acceptera aux fins de négociations les revendications qui révèlent le non-respect d'une « obligation légale » par le gouvernement fédéral. La notion d'« obligation légale » englobe spécifiquement le « manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens[11]. »

Notre tâche consiste, dans le cadre de la présente enquête, à évaluer la validité de la revendication de Kahkewistahaw en fonction de la politique des revendications particulières. Bref, il nous faut déterminer si le Canada a, à l'égard de la Première Nation de Kahkewistahaw, une obligation légale non remplie découlant de la cession de 1907. Nous avons conclu que cette obligation existe.

---

[11] Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des Autochtones — Revendications particulières*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1982, p. 20, reproduit dans 1 ACRI, p. 187-198. (Appelé ci-après *Dossier en souffrance*.)


Territoire visé par la revendication
rivière
R.I. N° 114 de Poundmaker
R.I. N° 110 de Grizzly Bear
et R.I. N° 111 de Lean Man
R.I. N° 109 de Mosquito
Nord
Sud
Saskatchewan
Saskatoon
ALBERTA
SASKATCHEWAN
rivière
Saskatchewan
Grand lac Quill
Petit lac Quill
Collines Touchwood
R.I. N° 88 de Poor Man
R.I. N° 86 de Gordon
lac Last Mountain
R.I. N° 84 de Little Black Bear
R.I. N° 83 de Star Blanket
R.I. N° 82 d'Okanase
R.I. N° 81 de Pasqua
Qu'Appelle
rivière
R.I. N° 75 de Piapot
Fort Qu'Appelle
lac Crooked
lac Round
R.I. N° 74 de Sakimay
R.I. N° 73 de Cowessess
Regina
R.I. N° 72 de Kahkewistahaw
R.I. N° 76 d'Assiniboine
R.I. N° 71 d'Ochapowace
lac Old Wives
Collines Cypress
Fort Walsh
Collines Wood
CANADA
É.-U.
LÉGENDE
Réserves indiennes habitées:
Moins de 809 hectares (2000 acres)
809 hectares (2000 acres) et plus
Frontière provinciale
Frontière internationale

PARTIE II
L'ENQUÊTE

Nous commençons par un examen des données historiques relatives à la revendication de Kahkewistahaw, notamment les documents et les témoignages fournis par les anciens du lac Crooked pendant l'audience publique tenue le 3 mai 1995, dans la réserve de Kahkewistahaw. Au cours de cette assemblée, la Commission a entendu le témoignage de sept membres de la Première Nation : Mervin Bob, Joseph Crowe, Steven Wasacase, George Wasacase, Charles Buffalocalf sr., Margaret Bear, Ernest Bob. La Commission a également entendu David Hoffman, agronome professionnel, évaluateur et conseiller en aménagement des terres, qui a présenté un rapport dans lequel il comparait la qualité du sol des terres cédées et celle des terres conservées par la Première Nation[12].

Le 26 janvier 1996, les parties ont présenté les mémoires à la Commission avant de faire des exposés à l'assemblée finale, tenue à Saskatoon le 1er février 1996. Les références des mémoires, des preuves documentaires, des transcriptions et du reste des documents relatifs à cette enquête sont données à l'appendice A du présent rapport.

CONTEXTE HISTORIQUE

La politique canadienne relative aux Indiens

La cession de 33 281 acres de terres de réserve par la Première Nation de Kahkewistahaw en 1907 n'était pas un événement isolé sur le plan historique.

---

[12] Hoffman & Associates Ltd., Comparison of Soils between Surrendered and Non-Surrendered Areas of Kahkewistahaw, 30 juin 1994. (Documents de la CRI, p. 802-857.)

Kahkewistahaw et le Canada avaient déjà signé un traité 33 ans avant les événements qui font l'objet de la présente enquête.

Avant même d'établir par traité des relations officielles avec la Couronne et la Première Nation de Kahkewistahaw, en 1874, le Canada avait adopté des politiques bien définies à l'égard des Indiens. Ces politiques étaient appliquées aux Indiens de l'Ouest comme elles l'avaient déjà été à ceux de l'Est du Canada, en dépit du fait qu'on avait proposé des politiques spéciales pour tenir compte des conditions particulières existant dans les Prairies[13]. L'objectif immédiat du gouvernement était de placer les Indiens sous la protection et l'influence des autorités fédérales afin de les □civiliser□ en les convertissant au christianisme, en assurant leur éducation et en les formant aux travaux agricoles. L'objectif à long terme était de les assimiler au reste de la population lorsqu'ils n'auraient plus besoin de la protection et des conseils du gouvernement fédéral. Cette politique de la Bible et de la charrue était manifestement inspirée de la démarche adoptée dans les Haut et Bas-Canada au cours de la période antérieure à la Confédération. Elle était fondée sur la création

---

[13] Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 52-54. Ces politiques comportent les mesures suivantes : Introduction de bétail dans les réserves avant de tenter d'enseigner des techniques agricoles aux Indiens; ouverture d'un crédit dans les magasins où les Indiens peuvent obtenir les biens de première nécessité; réserves plus grandes, plus éloignées des établissements non indiens; annuités plus élevées; politiques de recrutement préférentielles des Indiens dans la police et dans les forces militaires; patrouille frontalière chargée, entre autres, de protéger les derniers troupeaux de bisons; création d'un fonds spécial de bien-être des Indiens grâce au produit de la vente de terres fédérales. Rétrospectivement, les politiques ainsi proposées paraissent éminemment raisonnables, en particulier compte tenu de la situation réelle existant dans les Prairies.

de réserves protégées par les autorités fédérales, dont la taille et la qualité seraient suffisantes pour rendre la production agricole économiquement viable[14].

Au fur et à mesure que les colons blancs empiétaient sur les terres ancestrales des Indiens et que les bisons devenaient plus rares, il est clairement apparu que les Indiens des plaines ne pourraient pas continuer longtemps à vivre de la chasse comme ils l'avaient toujours fait jusque là. Les traités proposés par le Canada et signés avec les Indiens des plaines obligeaient ces derniers à céder les droits ancestraux qu'ils exerçaient sur de vastes territoires, en échange, entre autres choses, de promesses de réserves, d'instruments aratoires et d'une formation agricole. En faisant ces promesses, le Canada avait l'intention de doter les Indiens d'une base économique de remplacement et de les installer à des endroits où il leur serait possible de vendre leurs produits agricoles aux collectivités non indiennes voisines. On avait également décidé qu'en attendant que les Indiens acquièrent un sens plus poussé du commerce, il fallait les protéger en appliquant des mesures de protection concernant l'aliénation des terres de leurs réserves.

La *Loi des Sauvages* a donc été adoptée pour entériner la politique de la *Proclamation royale* de 1763, qui stipulait qu'aucune terre de réserve indienne ne pouvait être vendue ou louée à bail à des tiers avant d'avoir été cédée à la Couronne par la bande concernée. C'est l'idée qui inspire les observations suivantes

---

[14] Voir John L. Tobias, "Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy", et John S. Milloy, "The Early Indian Acts: Developmental Strategy and Constitutional Change" dans *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, J.R. Miller (dir.), Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 127, 145, 323. Voir également Canada, *Historique de la Loi sur les Indiens*, John Leslie et Ron Maguire (dir.), Ottawa, MAINC, Centre des recherches historiques et d'études des traités, 2e éd., 1978.

d'Alexander Morris, commissaire aux traités (qui était aussi lieutenant-gouverneur du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et de Keewatin) :

> [Traduction]
> Je considère que le système est excellent. D'une part, il garantit aux tribus indiennes la possession de leurs terres malgré l'afflux des immigrants, et de l'autre il permet d'encourager les Indiens à s'établir et à apprendre les techniques de l'agriculture. Le système canadien consiste à attribuer des réserves à une ou plusieurs bandes, dans les localités où elles sont habituées à vivre. Je le trouve de loin préférable au système américain qui consiste à placer des tribus entières dans de vastes réserves, qui finissent toujours par susciter la convoitise des Blancs, et dont le fractionnement a souvent déclenché des guerres avec les Indiens ou en tout cas provoqué un profond mécontentement chez eux. Les Indiens sont profondément attachés aux lieux où leurs ancêtres et eux étaient habitués à vivre, et il est souhaitable de cultiver ce sentiment d'attachement au sol [...]. D'ailleurs, à cause de l'éparpillement des réserves dans les territoires, les Indiens trouveront chez les colons blancs des clients auxquels ils pourront vendre leurs produits excédentaires. [...] Toute émancipation prématurée des Indiens, ou tout pouvoir qui leur serait accordé d'aliéner leurs terres, entraînerait inévitablement la désagrégation rapide des réserves et le retour des Indiens à la vie nomade, recréant ainsi un problème que l'attribution de réserves était destinée à éviter. Il n'existe aucun point commun entre la situation des Indiens du Nord-Ouest et celle des Indiens qui vivent depuis si longtemps sous la tutelle protectrice du gouvernement des anciennes provinces de l'Ontario et du Québec[15].

La notion de protection des terres de réserve indiennes par la Couronne exprimée dans les commentaires du commissaire Morris n'était pas neuve : elle avait

---

[15] Alexander Morris, *The Treaties of Canada With the Indians of Manitoba and the North-West Territories including the Negotiations on Which They Were Based*, Toronto, Belfords, Clarke et Co. 7, 1880, réimpression en fac-similé, Fifth House Publishers, Saskatoon (Saskatchewan), 1991, p. 287-288.

été un des éléments essentiels de la politique impériale et, plus tard, de la politique coloniale, et le nouveau gouvernement fédéral l'avait officiellement adoptée[16]. Au moment de la Confédération, le Secrétaire d'État du nouveau Dominion du Canada est donc devenu le surintendant général des Affaires indiennes et a assumé presque immédiatement le contrôle juridique et administratif des terres indiennes grâce à l'adoption de la première loi nationale sur les terres indiennes[17]. En 1868, le Canada adoptait une autre loi codifiant la politique de civilisation et d'assimilation mentionnée ci-dessus, dont l'objectif était de faciliter l'émancipation des Indiens de sexe masculin qui, à raison du degré de □civilisation□ qu'ils avaient atteint, étaient dignes du privilège d'abandonner le statut d'Indien pour devenir citoyens à part entière et avoir le droit de voter. L'émancipation libérerait le gouvernement de l'obligation de protéger une partie des terres de réserve qui deviendraient finalement des terres en fief simple[18]. En 1868, un Département des Affaires indiennes (le Département) a été créé, d'abord à titre de direction du Secrétariat d'État, puis sous la tutelle du ministre de l'Intérieur avant de devenir, en 1880, un département à part

---

[16] Voir à ce sujet la législation suivante : *An Act for the Protection of the Lands of the Crown in this Province from Trespass and Injury*, SRHC 1792-1840, (1839, c. 15.), *Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des Sauvages dans le Bas-Canada*, P.S.C. 1850, c. 42, *Acte pour protéger les Sauvages dans le Haut-Canada, contre la fraude et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont jouissance, contre tous empiétements et dommages*, P.S.C. 1850, c. 74, *Act respecting the Management of Indian Lands and Property*, S.C. 1860, c. 151.

[17] *Loi pourvoyant à l'organisation du Département du Secrétaire d'État du Canada, ainsi qu'à l'administration des Terres des Sauvages et de l'ordonnance*, S.C. 1868, c. 42.

[18] *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte trente et un Victoria, chapitre quarante-deux*, S.C. 1869, c. 6, art. 13-16.

entière. Des agents locaux des Indiens, investis d'une grande partie des pouvoirs nouveaux conférés au surintendant général, ont été nommés pour assurer l'application uniforme et efficace de la politique canadienne relative aux Indiens[19].

Le Traité n° 4 de 1874

Le contexte historique entourant la signature du Traité n° 4 a été examiné par la Commission dans son rapport d'enquête de mars 1996 relatif à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kawacatoose et dans son rapport plus récent relatif à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kahkewistahaw[20]. Le contexte des négociations et des extraits des discussions sont décrits dans le rapport d'enquête concernant la Première Nation de Kawacatoose :

> Le début des années 1870 représente une période de grande transition pour les nations indiennes habitant le territoire (75 000 milles carrés) qui devait être visé par le Traité n° 4. La disparition du bison au Canada est déjà pressentie, les colons blancs commencent à s'établir dans la région et certaines bandes [traduction] délaissent la chasse au bison et se lancent dans l'agriculture. D'autres bandes deviennent plus nomades, traversant librement la frontière canado-américaine pour chasser le bison. Toutefois, à cause de la rareté de ce gibier, élément déterminant de leur régime alimentaire et de leur mode de vie, les

---

[19] S.C. 1880, c. 28, art. 4-9.

[20] Voir Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kawacatoose*, Ottawa, mars 1996, dans (1996) 5 ACRI, p. 79, et Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kahkewistahaw*, Ottawa, novembre 1996.

Indiens connaissent des périodes de misère, de privation et de famine; une concurrence féroce pour le gibier qui reste aboutit d'ailleurs à des guerres tribales. À ce sujet, on peut lire ce qui suit dans le rapport qu'a préparé le BCT [Bureau du Commissaire aux traités] pour cette enquête :

> Au XIX[e] siècle, les conflits entre Assiniboines, Pieds-Noirs, Gros Ventres, Crows et Sioux, ainsi qu'entre Indiens et non-Indiens, sont fréquents. Les colons blancs s'intéressent peu au sort des Indiens et font souvent fi de leurs droits. Le vol de chevaux par les Indiens, qui est monnaie courante entre les tribus, exaspère les Blancs. Le commerce illicite du whisky des marchands vendent cet alcool aux Indiens en échange de peaux de bison et d'autres produits exacerbe la violence. Le massacre dans les collines Cypress témoigne de la violence qui règne alors.

De plus, les opérations d'arpentage de la commission d'abonnement et les mesures prises pour ériger une ligne télégraphique à l'ouest de Fort Gary commencent à déborder sur ce territoire : ce sont là autant de facteurs ne pouvant que déranger et exciter encore davantage l'esprit déjà perturbé des Indiens [...].

La région qui comprend alors le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest, y compris la Saskatchewan actuelle, est administrée par le lieutenant-gouverneur Alexander Morris. Celui-ci, de même que David Laird, ministre fédéral de l'Intérieur, et W.J. Christie, agent à la retraite travaillant pour la Compagnie de la Baie d'Hudson, est prié par le gouvernement du Canada de conclure des traités avec les nations indiennes vivant dans la zone fertile qui s'étend au sud.

À leur arrivée à Qu'Appelle, les trois commissaires négocient avec les chefs indiens rassemblés pendant six jours, afin d'encourager ces derniers qui, au début, hésitent beaucoup à accepter les avantages consentis dans le Traité n° 4 en échange de leurs droits fonciers. Les comptes rendus de Morris sur ces assemblées témoignent d'ailleurs des préoccupations exprimées par les chefs, surtout en ce qui a trait, selon

les Indiens, à la position injustement avantageuse de la Compagnie de la Baie d'Hudson à l'époque, mais aussi aux droits des générations indiennes actuelles et futures. Le troisième jour, le 11 septembre 1874, Morris donne aux chefs les garanties suivantes :

> La Reine se préoccupe de votre sort et de celui de vos enfants; elle se préoccupe aussi du sort des enfants à naître. Elle aimerait vous prendre par la main et agir comme je l'ai fait en son nom l'an dernier, au lac des Bois. Nous avons promis aux habitants de cette région, comme nous sommes prêts à vous le promettre aujourd'hui, de donner cinq dollars à chaque homme, femme et enfant tant que brillera le soleil et que couleront fleuves et rivières. Nous sommes disposés à promettre de vous verser 1 000 $ par année, pendant 20 ans, pour vous permettre d'acheter de la poudre, des balles et de la corde; d'ici là, je l'espère, vous aurez bâti vos petites fermes. Si vous vous établissez, nous mettrons de côté pour vous des terres, un mille carré par famille de cinq [...].

Le jour suivant, Morris déclare ce qui suit :

> [... La Reine se préoccupe du sort des enfants à naître. Je sais qu'il y a des Indiens comme des Blancs qui ne se soucient jamais du lendemain]. La Reine doit penser à long terme. Les promesses que nous vous faisons aujourd'hui tiendront donc aussi demain, non seulement pour vous, mais aussi pour vos enfants et leurs enfants, et nous remplirons ces promesses tant que brillera le soleil et que fleuves et rivières continueront de se jeter dans les océans. Quand vous serez prêts à ensemencer, les agents de la Reine mettront de côté des terres de réserve, un mille carré à chaque famille de cinq [...] [Et lorsque vous commencerez à cultiver la terre, la Reine donnera à chaque famille deux houes, une bêche, une faux pour faucher les céréales, une hache et une charrue,

> suffisamment de blé, d'orge, d'avoine et de pommes de terre de semence pour ensemencer la terre préparée par vous. La Reine veut que les enfants sauvages acquièrent l'habileté de l'homme blanc et, quand ils seront prêts, elle enverra dans chaque réserve, des instituteurs payés par elle. Nous avons parcouru le pays pendant de nombreux jours et nous avons aperçu des collines, quelques forêts et dans un grand nombre d'endroits, peu de cours d'eau, et il peut se passer beaucoup de temps avant qu'un grand nombre d'hommes blancs ne viennent s'établir sur ces terres, et vous aurez le droit de chasser et de pêcher de la même manière que vous le faites actuellement jusqu'au moment où les terres seront prises. [...] Je crois vous avoir dit tout ce que la Reine est prête à faire pour vous[21].]

Le 15 septembre 1874, dernier jour de conférence, Morris convainc le chef Kahkewistahaw, ce qui signifie *He Who Flies Around*, et douze autres chefs et notables des bandes cries et saulteux de la région de signer le Traité n° 4.

La « clause des réserves » du Traité n° 4 établit l'obligation pour le Canada de fournir des terres de réserve aux bandes indiennes :

> Et Sa Majesté consent par les présentes, par l'entremise des dits commissaires, à assigner des réserves pour les dits Sauvages, telles réserves devant être choisies par des officiers du gouvernement de Sa Majesté pour le Canada nommés pour cette fin, après conférence avec chacune des bandes de Sauvages, la superficie devant suffire pour

---

[21] Voir Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur les droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kawacatoose* (1996), 5 ACRI 73, p. 104-107. Références de notes de bas de page omises.

> fournir un mille carré à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses [...][22].

En ce qui concerne l'aliénabilité des terres de réserve, le Traité n° 4 précise également :

> [...] Sa Majesté conserve le droit de s'entendre avec ces colons comme il lui semblera juste, afin de ne pas diminuer l'étendue de terre accordée aux Sauvages; et pourvu de plus que les réserves susdites de terre ou aucune partie d'icelles, ou tout intérêt ou droit sur icelles, ou en découlant, puisse être vendus, loués ou aliénés autrement par le dit gouvernement pour l'usage et le bénéfice des dits Sauvages, avec le consentement préalable obtenu des Sauvages qui y ont droit; mais les dits Sauvages ou aucun d'eux ne pourront en aucune manière avoir le droit de vendre ou autrement aliéner aucune des terres à eux accordées comme réserves[23].

Le Traité n° 4 prévoit aussi que les membres des bandes signataires auront droit à des annuités en espèces, à une aide matérielle sous forme d'équipement agricole et de bétail, ainsi qu'à une instruction agricole, entre autres choses. Comme la Commission l'indiquait dans le rapport concernant la Première Nation de Kawacatoose, cet équipement et ce bétail, ainsi que les terres de réserve, sont

---

[22] *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 7.

[23] *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice*, Ottawa, MASC, 1987, p. 7-8.

importants, car ils doivent permettre à la bande de développer une nouvelle économie fondée sur l'agriculture[24].

Il est clair que les Indiens de cette région de la Saskatchewan prenaient tout à fait au sérieux leurs nouvelles activités agricoles. En effet, un an après la signature, certaines bandes de la région de Qu'Appelle envoyaient au lieutenant-gouverneur Morris, à Winnipeg, un message dans lequel elles lui demandaient le matériel agricole promis dans le traité[25]. Pendant les années qui ont suivi, habituellement à l'époque du versement des annuités, les bandes signataires du Traité n° 4 ont maintenu leurs demandes et sont même allées jusqu'à exprimer collectivement leur mécontentement à l'occasion de la visite du marquis de Lorne dans les Territoires du Nord-Ouest, en 1881. Elles se sont alors plaintes des épreuves auxquelles les soumettaient la faim et les privations; elles ont assuré au gouverneur général qu'elles étaient absolument décidées à se vouer à l'agriculture et l'ont implioré d'intervenir pour qu'on leur fournisse plus de boeufs de trait, d'outils et de matériel, comme le prévoyait le traité[26].

---

[24] Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur les droits fonciers issus du traité de la Première Nation de Kawacatoose*, Ottawa, mars 1996, 5 ACRI 79, p. 107-108.

[25] Télégramme du 10 juillet 1875 du lieutenant-gouverneur Alexander Morris au surintendant général David Laird et réponse du 12 juillet 1875 de Laird à Morris : AN, RG 10, vol. 3622, dossier 5007. La réaction du Canada à ces premières demandes d'aide est racontée par Sarah Carter dans *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 63-65.

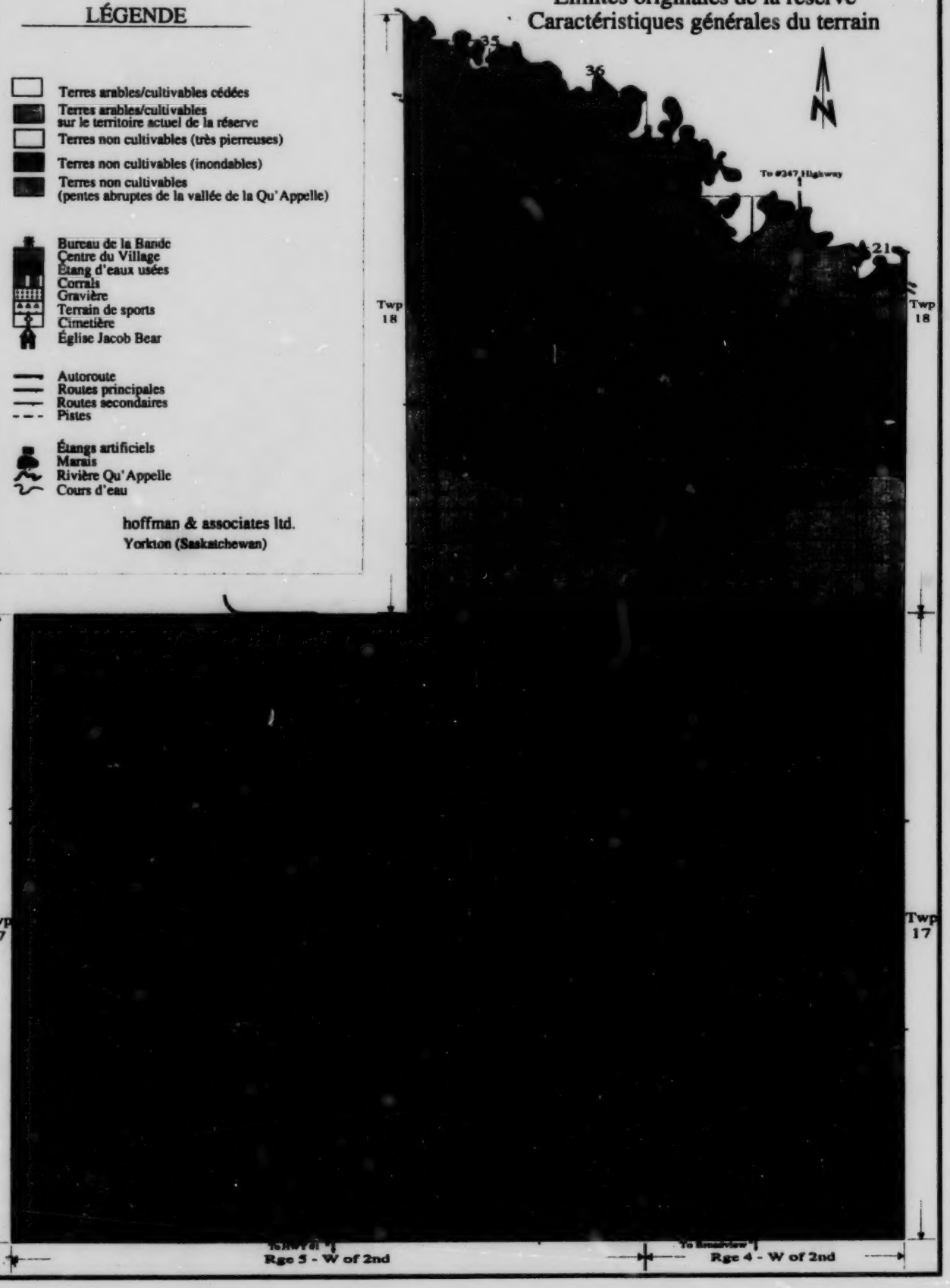
[26] Adresse des chefs de Qu'Appelle au gouverneur général : AN, RG 10, vol. 3768, dossier 33,642.

Vingt-six ans après la signature du Traité n° 4 au lac Qu'Appelle, le chef Kahkewistahaw aurait l'occasion de rappeler à la Couronne les promesses faites dans ce traité, lorsque le commissaire aux Indiens, David Laird, fit une démarche auprès de lui en 1902 au sujet de la cession éventuelle d'une partie de sa réserve. À cette occasion, le chef Kahkewistahaw devait déclarer solennellement à Laird que [traduction] « On nous a dit de prendre ces terres, et nous allons les garder[27]. »

[27] De David Laird, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, 6 mai 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 175-177.)

RÉSERVE N° 72 – KAHKEWISTAHAW

Limites originales de la réserve
Caractéristiques générales du terrain



LÉGENDE

- Terres arables/cultivables cédées
- Terres arables/cultivables sur le territoire actuel de la réserve
- Terres non cultivables (très pierreuses)
- Terres non cultivables (inondables)
- Terres non cultivables (pentes abruptes de la vallée de la Qu'Appelle)

- Bureau de la Bande
- Centre du Village
- Étang d'eaux usées
- Corrals
- Gravière
- Terrain de sports
- Cimetière
- Église Jacob Bear

- Autoroute
- Routes principales
- Routes secondaires
- Pistes

- Étangs artificiels
- Marais
- Rivière Qu'Appelle
- Cours d'eau

hoffman & associates ltd.
Yorkton (Saskatchewan)

La réserve de Kahkewistahaw

À l'époque de la signature du Traité n° 4, la Première Nation de Kahkewistahaw, qui vivait dans le sud-ouest de la Saskatchewan près des collines Cypress, n'avait apparemment jamais pratiqué l'agriculture. Essentiellement composée de Cris des Plaines et de quelques Saulteux, la Première Nation était plus tributaire du bison pour sa subsistance que les autres bandes qui se sont établies dans les réserves du lac Crooked.

Le chef Kahkewistahaw appartenait à une famille très connue et respectée. Son père, Le Sonnant, avait signé le Traité de Selkirk de 1817 au Manitoba, et son frère, le Renard, était lui-même un chef cri éminent[28]. Au fil des années, les membres de sa bande avaient maintes fois manifesté l'estime dans laquelle ils tenaient le chef Kahkewistahaw. Celui-ci était d'ailleurs également considéré par les représentants du Département comme une personne au jugement particulièrement sûr. C'est lui qui avait apaisé les dissensions qui avaient opposé, au début, les membres de la Première Nation de Kahkewistahaw au sujet de la politique du gouvernement relative aux réserves et qui avait persuadé son peuple de se tenir à l'écart du soulèvement métis dirigé par Riel en 1885. Il était même allé jusqu'à quitter la réserve pour ramener un certain nombre de jeunes guerriers qui s'étaient joints aux chefs rebelles. C'est en hommage à son leadership qu'après la conclusion des hostilités, Kahkewistahaw fut invité à Ottawa où il fut fort bien accueilli[29].

---

[28] Sarah Carter décrit la bande de Kahkewistahaw dans *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 47.

[29] Le rôle de Kahkewistahaw dans le soulèvement métis dirigé par Riel est décrit dans le rapport Tyler, The Government of Canada and Kahkewistahaw Band, non daté, p. 17-20.

Entre 1874 et 1880, la Première Nation de Kahkewistahaw revient chaque année dans la vallée de la rivière Qu'Appelle pour y toucher les annuités prévues par le traité. En 1876, William Wagner arpente une zone de 41 414 acres pour Kahkewistahaw, mais il est prouvé que la Première Nation n'a jamais vécu sur ces terres et ne les a jamais utilisées et donc qu'elle ne les a jamais acceptées comme réserve. En fait, Kahkewistahaw et les siens décident de demeurer fidèles aux vestiges de leur économie traditionnelle fondée sur la chasse au bison dans les collines Cypress.

En 1880, Allan Poyntz Patrick et son adjoint, William Johnson, sont chargés d'arpenter les réserves des bandes qui le désirent, dont la bande de Kahkewistahaw. Dans notre récente enquête sur les droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Kahkewistahaw, nous avons conclu que Patrick et Johnson avaient entrepris l'arpentage de la réserve de Kahkewistahaw en 1880 mais ne l'avaient pas achevé. L'année suivante, en 1881, John C. Nelson arpente la réserve indienne n° 72 de Kahkewistahaw et octroie à la Première Nation un campement de pêche qui sera remplacé par la réserve 72A, qui englobe 96 acres, en 1884. La création de ces deux réserves est finalement confirmée par un décret du 17 mai 1889. Au total, la Première Nation de Kahkewistahaw reçoit 46 816 acres de terre, superficie suffisante pour 365 personnes en vertu de la formule de 128 acres par personne utilisée dans le Traité n° 4. Au cours des années suivantes, les rapports des agents des Indiens confirment la qualité d'ensemble des terres de la Première Nation. Ils notent en particulier les peuplements forestiers dans les ravines et la qualité

(Pièce 18 de la CRI.)

relativement élevée des prairies de fauche dans la partie sud de la réserve, qui devait être cédée ultérieurement[30].

L'agriculture dans la réserve de Kahkewistahaw

À la suite de l'arpentage de la réserve 72 en 1881, l'économie de Kahkewistahaw est lentement passée d'une dépendance presque totale à l'égard des rations et de l'aide du gouvernement à une économie d'exploitation agricole mixte relativement autosuffisante. Cette évolution s'est poursuivie en dépit de plusieurs obstacles — certains naturels, d'autres pas — qui se sont dressés sur la route de la Première Nation.

À titre de commissaire aux Indiens, puis de surintendant général adjoint, Hayter Reed a été un des principaux architectes et administrateurs de la politique relative aux Indiens des Prairies au cours de la période visée par le présent

[30] Dans le Rapport annuel de 1899, par exemple, l'agent décrivait la réserve de Kahkewistahaw en ces termes : [traduction] «[c'est] une prairie vallonnée d'assez bonne qualité, parsemée d'étangs et de zones marécageuses herbeuses, avec ça et là quelques bosquets de feuillus. Il y a d'excellentes terres à foin dans la partie sud de la réserve.» Parlement du Canada, Documents parlementaires, 1899, n° 14, p. 140.

rapport[31]. Les politiques adoptées par Reed dans le domaine de l'agriculture revêtent un intérêt particulier pour la présente enquête.

Bien que moins connus comme agriculteurs que leurs voisins de la réserve de Cowessess, les membres de la Première Nation de Kahkewistahaw étaient en général disposés à se lancer dans l'agriculture pour s'adapter, comme c'était nécessaire, aux nouvelles conditions de vie auxquelles ils étaient confrontés. En 1883, face à la fin imminente du programme d'instruction agricole que le Département avait instauré quelques années plus tôt seulement, les membres de la Première Nation ont demandé à l'inspecteur des agences indiennes qu'on désigne un instituteur pour leurs enfants et qu'on nomme un instructeur agricole à demeure qui serait exclusivement chargé de leur instruction[32]. À la suite de cette demande et de requêtes semblables d'autres bandes des Prairies, le programme d'instruction agricole a été rétabli en 1885, et le Département a accru la quantité et la qualité du matériel fourni aux Indiens. En fin

---

[31] Reed a commencé sa carrière en 1881 comme agent des Indiens dans la région de Battleford. Il a été promu au rang de commissaire adjoint en 1884 et est devenu commissaire aux Indiens en 1888. Il a ensuite remplacé Lawrence Vankoughnet comme surintendant général adjoint en 1893. Brian Titley décrit brièvement le Bureau du commissaire aux Indiens dans *A Narrow Vision: Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, p. 11 : [traduction] « Le commissaire des Affaires indiennes était le principal représentant de la Branche des affaires des Sauvages, qui deviendrait plus tard le Département des Affaires indiennes, dans les Prairies. Les dispositions des traités étaient administrées sous sa direction. Il était chargé de l'arpentage des réserves et de l'installation des Indiens sur celles-ci. Une bureaucratie très complexe d'agents des Indiens et d'inspecteurs des agences a ainsi été créée pour exécuter ses instructions dans les régions les plus éloignées de ses domaines. Le commissaire relevait lui-même de l'administration centrale de la Branche des affaires des Sauvages ».

[32] Rapport au surintendant général des Affaires indiennes, 6 juillet 1883, dans Canada, *Documents parlementaires* n° 4, 1883, Rapport annuel du Département des Affaires indiennes, p. 117-118.

de compte, un instructeur agricole a été affecté aux quatre réserves constituant l'agence du lac Crooked celles de Kahkewistahaw, de Cowessess, d'Ochapowace et de Sakimay.

Les premiers rapports relèvent que certains membres de la Première Nation de Kahkewistahaw étaient peu tentés d'abandonner la chasse au bison traditionnelle et d'adopter l'agriculture, mais des rapports ultérieurs montrent qu'en relativement peu de temps, l'agriculture est devenue l'activité économique la plus importante de Kahkewistahaw ainsi que des autres réserves du lac Crooked[33]. Les statistiques du Département révèlent que dès 1884, par exemple, 12 des 49 familles de la réserve de Kahkewistahaw exploitaient une superficie totale de 55 acres[34]. Les membres de la bande ne manquaient d'ailleurs ni de courage ni d'ambition lorsqu'il s'agissait d'apprendre à devenir des agriculteurs. L'agent des Indiens Alan McDonald signale qu'en 1889 après que la presque totalité de la récolte de blé eut été détruite par la sécheresse les membres de la Première Nation, malgré leur découragement, refusaient d'abandonner la partie et qu'ils labouraient déjà en prévision d'une

---

[33] Voir par exemple les graphiques représentant les superficies cultivées, établis par Sarah Carter dans Two Acres and A Cow, 'Peasant' Farming for the Indians of the Northwest, 1889-1897 dans *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 371-372.

[34] Ces chiffres soutiennent aisément la comparaison avec ceux qui concernent la réserve de Cowessess, où 16 familles sur 70 exploitaient une superficie totale de 86 acres, et avec celle d'Ochapowace, où 18 familles sur 69 exploitaient 74 acres de terres de réserve : Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, Appendice deux (source : Canada, *Documents parlementaires*, vol. 18, n° 3 (1884), *Rapport annuel du Département des Affaires indiennes*, p. 192-205).

meilleure saison, l'année suivante[35]. En 1901, l'agent des Indiens Magnus Begg fait des commentaires similaires et rapporte que les membres de Kahkewistahaw n'étaient ni paresseux ni peu disposés à apprendre et à appliquer les techniques agricoles[36].

En dépit des efforts et de la bonne volonté des membres de Kahkewistahaw dans une entreprise nouvelle pour eux, la vie était dure pour les agriculteurs des Prairies. C'était aussi vrai pour les colons que pour les agriculteurs néophytes qu'étaient les Indiens. Contrairement aux terres de l'est du Canada, celles de l'Ouest étaient extrêmement sèches et, à cause des rigueurs du climat, la saison de croissance y était relativement courte. Comme le décrit Sarah Carter, les agriculteurs indiens débutants connaissaient en outre des problèmes qui leur étaient propres :

> [Traduction]
> Les premiers colons avaient connu certains de ces problèmes : la sécheresse, le gel, la grêle, les feux de brousse, l'absence de marchés et les incertitudes sur ce qu'il fallait semer, comment et quand. Il y avait d'autres problèmes qui n'étaient pas propres aux Indiens mais qui étaient probablement plus graves dans leur cas. Par exemple, les terres de réserve s'avéraient souvent impropres à l'agriculture. D'autre part, les agriculteurs indiens disposaient de peu de boeufs, d'instruments agricoles et de semences : les dispositions des traités dans ce domaine s'étaient immédiatement avérées insuffisantes. Les Indiens avaient

---

[35] Rapport de Alan McDonald au commissaire aux Indiens, 27 juillet 1889, AN, RG 10, vol. 3761, dossier 32,182.

[36] Rapport de l'agent Magnus Begg au surintendant général, 31 juillet 1901, Département des Affaires indiennes, *Rapport annuel* (1901), p. 141-145.

> beaucoup de difficulté à faire leur travail parce qu'ils n'avaient pas les vêtements, et en particulier les chaussures, appropriés. Ils étaient sous-alimentés, ce qui réduisait leur résistance physique et les rendait vulnérables aux maladies infectieuses[37].

Avant l'introduction en 1911 du blé marquis, dont la phase de maturation était plus brève, on cultivait le blé de la colonie de la Rivière Rouge et le blé Red Fife, dont la saison de croissance était plus longue, si bien que les récoltes étaient exposées aux rigueurs et aux caprices du climat. La sécheresse, le gel et la grêle, par exemple, ont régulièrement abîmé les récoltes de l'agence du lac Crooked dans les années 1880 et 1890 et même au début du XX^{e} siècle. Les conditions étaient si dures que beaucoup de colons non indiens ont complètement abandonné l'agriculture à cette époque[38].

En dépit de la succession de problèmes, le blé est devenu la culture principale de Kahkewistahaw pendant toute la période antérieure à la cession de 1907. Il couvrait en effet la moitié des terres en culture de la réserve. De 12 acres de blé en 1882, la superficie cultivée est passée à 90 acres en 1887 et à 100 acres en 1891, niveau auquel elle s'est presque maintenue jusqu'en 1895. Il y a eu deux exceptions : en 1892, plus de 150 acres de blé ont été ensemencées, alors qu'en 1899, il y en a

---

[37] Sarah Carter, "Two Acres and a Cow", dans *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, J.R. Miller (dir.), Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 354.

[38] Ken Tyler s'est fondé sur l'examen des rapports annuels du Département et des Documents parlementaires pour conclure que [traduction] "Sur le territoire de l'agence du lac Crooked, les récoltes ont subi des dégâts à cause de la sécheresse en 1886, 1887, 1889, 1891, 1894, 1897, 1989 et 1900. En 1884, 1890, 1891, 1895, 1898, 1899 et 1904, elles ont souffert du gel. Et en 1888 et 1900, elles ont été abîmées par la grêle." Ken Tyler, "The Government of Canada and Kahkewistahaw Band", non daté, p. 30. (Pièce 18 de la CRI.)

eu environ 115[39]. Les Indiens pratiquaient également d'autres cultures dont l'avoine, l'orge et le seigle, ainsi que celles des légumes potagers tels que la pomme de terre et le navet[40]. Les fermes étaient habituellement petites, mais [traduction] « la grande majorité des hommes de la réserve de Kahkewistahaw pratiquaient l'agriculture sous une forme ou sous une autre; en temps ordinaire, entre 1886 et 1895, deux tiers des adultes de sexe masculin avaient une ferme, proportion nettement supérieure à celle de la réserve de Cowessess qui obtenait pourtant de meilleurs résultats[41]. » Pour des raisons qui seront exposées plus loin, la superficie cultivée de la réserve de Kahkewistahaw, comme celle d'autres réserves, a commencé à diminuer à la fin des années 1890 et n'est jamais revenue aux niveaux antérieurs.

Il ne faut pas oublier qu'à cause des effets de la maladie (surtout de la tuberculose), les populations des bandes de l'Ouest, à l'époque, étaient en déclin. Entre 1883 et 1886, la population de Kahkewistahaw est passée de 274 à 183 personnes (elle a continué à baisser par la suite, bien que de façon nettement moins marquée), situation que les représentants du Département attribuaient surtout à la maladie[42]. En 1886, 20 hommes cultivaient la terre à Kahkewistahaw, et en

---

[39] Ken Tyler, « The Government of Canada and Kahkewistahaw Band », non daté, p. 33-34. (Pièce 18 de la CRI.)

[40] Ken Tyler, « The Government of Canada and Kahkewistahaw Band », non daté, p. 34. (Pièce 18 de la CRI.)

[41] Ken Tyler, « The Government of Canada and Kahkewistahaw Band », non daté, p. 34. (Pièce 18 de la CRI.)

[42] Ken Tyler, « The Government of Canada and Kahkewistahaw Band », non daté, p. 26. (Pièce 18 de la CRI.) En ce qui concerne les ravages de la maladie, voir Sarah Carter, « Two

1895, il y en avait 23[43]. En 1906, l'agent des Indiens Matthew Millar signale cependant que cinq membres seulement de la Première Nation pouvaient être considérés comme des céréaliculteurs. Il notait aussi que d'autres membres faisaient de l'élevage de bétail et que [traduction] « la plupart de ces Indiens réussissaient à faire de bonnes réserves de foin[44] ».

Ce n'étaient pas là les seuls obstacles auxquels les agriculteurs indiens des Prairies devaient faire face. Au début du programme d'instruction agricole dispensé sur place à la fin des années 1870, les instructeurs, qui étaient surtout recrutés dans l'est du Canada, ignoraient eux-mêmes à peu près tout des conditions existant dans les Prairies[45]. Le programme d'instruction suscitait d'ailleurs une vive opposition de la part des colons locaux parce que ceux-ci avaient l'impression qu'il entretenait de faux espoirs chez les agriculteurs indiens et qu'il leur assurait un avantage commercial injuste sur leurs concurrents non indiens. C'est ainsi que dans son rapport annuel de 1888 le commissaire aux Indiens Reed notait que [traduction] « certains colons se sont amèrement plaints de l'effet que cette concurrence avait sur

---

Acres and a Cow: "Peasant" Farming for the Indians of the Northwest, 1889-1897 », dans J.R. Miller (dir.), *Sweet Promises: A Reader on Indian-White relations in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 1991, p. 354.

[43] Ken Tyler, « The Government of Canada and Kahkewistahaw Band », non daté, p. 34. (Pièce 18 de la CRI.)

[44] Rapport du 30 juin 1906 de l'agent M. Millar au surintendant général dans le *Rapport annuel* du Département des Affaires indiennes (1906), p. 125-126.

[45] Inspecteur Wadsworth au surintendant général, 9 décembre 1882, dans Canada, *Documents parlementaires*, vol. 16, n° 5, (1882), *Rapport annuel* du Département des Affaires indiennes (1882), p. 190.

eux[46]. À l'époque, les journaux des Prairies publiaient souvent des articles qui condamnaient le gouvernement pour l'aide injustement accordée aux Indiens au détriment des agriculteurs blancs[47]. C'était une publicité particulièrement mal venue, à peine quelques années après le soulèvement métis dirigé par Riel et à une époque où le gouvernement essayait d'attirer plus de colons afin de peupler les Prairies.

Compte tenu de la situation réelle, il paraît bien difficile de soutenir que les agriculteurs indiens faisaient concurrence aux colons. Au départ, les Indiens étaient non seulement dépourvus des compétences nécessaires, mais l'instruction et le matériel qui leur étaient fournis étaient souvent de qualité inférieure. Les charrues fabriquées au Canada, qui leur avaient été données à la fin des années 1870 et au début des années 1880, par exemple, étaient manifestement inférieures aux modèles produits aux États-Unis et elles se brisaient relativement facilement dans le sol dur des Prairies. Néanmoins, ce n'est qu'après 1882 que le Département a accepté de lancer des appels d'offres pour la fourniture de charrues américaines de qualité supérieure[48]. De même, les boeufs fournis pour les labours et les autres travaux étaient souvent mal adaptés à leurs tâches car c'étaient soit des bêtes de somme qui n'avaient jamais été utilisées pour les labours ou qui n'avaient pas du tout été

---

[46] De Reed au surintendant général, 31 octobre 1888, dans Canada, *Documents parlementaires*, vol. 22, n° 16 (1888), *Rapport annuel* du Département des Affaires indiennes, p. 127.

[47] Voir les exemples donnés par Sarah Carter dans *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 187-188.

[48] Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 95.

dressées. Le Département ne fournissait tout simplement pas suffisamment de matériel agricole ou d'animaux pour rendre vraiment possible la pratique de l'agriculture. C'est ce que reconnaissait le commissaire Edgar Dewdney en 1884, lorsqu'il écrivait que [traduction] D'un bout du territoire à l'autre, il y a un nombre insuffisant d'attelages et d'instruments agricoles, en particulier dans le district du Traité n° 4[49].

Bien que les améliorations apportées au programme d'instruction agricole et les progrès réalisés dans le domaine des techniques culturales aient permis de réduire ou de surmonter un grand nombre de ces problèmes, il y avait d'autres difficultés à régler qui exigeaient un déploiement considérable d'efforts et d'ingéniosité sur le plan local. Par exemple, un des plus grands obstacles au succès de Kahkewistahaw était l'absence d'un marché naturel pour le blé et les autres produits agricoles de l'agence du lac Crooked ce que Reed reconnaissait volontiers[50]. Les agriculteurs du lac Crooked avaient un autre problème, ils n'avaient pas de moulin, si bien que le blé qu'ils récoltaient ne leur était pratiquement d'aucune utilité s'ils ne pouvaient pas le faire moudre et l'utiliser pour l'alimentation ou à des fins commerciales. Lorsque la bande de Kahkewistahaw s'est lancée dans l'agriculture, dans les années 1880, toute la récolte de grain devait être expédiée à un moulin à 130 kilomètres de là. Grâce aux efforts de l'agent des Indiens McDonald, un moulin à provende fut finalement construit en 1891 dans la

---

[49] De Dewdney au surintendant général, 1 janvier 1882, *Rapport annuel* de 1881, Département des Affaires indiennes, p. 41.

[50] De Hayter Reed au surintendant général, 27 février 1884, AN, RG 10, vol. 3666, dossier 10,181.

réserve de Cowessess. L'équipement et le matériel nécessaires furent achetés grâce à des fonds du Département, et une grande partie de la construction fut assurée par les Indiens eux-mêmes. Le moulin est entré en service en 1892 et en très peu de temps les bandes du lac Crooked non seulement sont parvenues à réduire de moitié leurs coûts de mouture, mais elles ont pu offrir aux agriculteurs non indiens du voisinage de moudre leur grain[51].

À partir de la fin des années 1880, les agriculteurs de la réserve de Kahkewistahaw avaient acquis suffisamment de confiance dans leur entreprise pour commencer à acheter du matériel grâce au produit de leurs propres ventes de grain. En 1888, la Première Nation a acheté une lieuse. Dans les années qui ont suivi, les bandes du lac Crooked ont utilisé leurs propres fonds pour acheter du matériel supplémentaire de toute sorte, avec l'aide de l'agent des Indiens McDonald qui avait obtenu une concession de la société de fabrication de matériel agricole Massey-Ferguson; très scrupuleux, McDonald consacrait exclusivement les profits aux activités agricoles de l'agence. Entre 1889 et 1896, la Première Nation de Kahkewistahaw a, à elle seule, acheté une lieuse, quatre faucheuses, trois herses et sept chariots, ainsi que du petit matériel et des outils[52].

Les membres de Kahkewistahaw se sont aussi lancés avec enthousiasme dans l'élevage du bétail, peu de temps après l'établissement de la Première Nation dans la réserve du lac Crooked. Les boeufs prévus dans le Traité n° 4 ont commencé à

---

[51] Ken Tyler, "The Government of Canada and Kahkewistahaw Band", non daté, p. 37. (Pièce 18 de la CRI.)

[52] Ken Tyler décrit les achats de la bande de Kahkewistahaw dans "The Government of Canada and Kahkewistahaw Band", non daté, p. 39, 40 et 43. (Pièce 18 de la CRI.)

arriver au début des années 1880, et les troupeaux de vaches laitières et de boeufs de boucherie n'ont pas tardé à constituer un secteur particulièrement important des activités agricoles de la Première Nation. En 1896, Kahkewistahaw avait un troupeau de 157 bêtes, dont la moitié était des boeufs de boucherie et le reste des boeufs de trait ou des vaches laitières. Contrairement au grain, la viande de boeuf avait trouvé un marché naturel dans la localité voisine de Broadview, et le Département en achetait aussi pour constituer des rations. À cette époque les bandes du lac Crooked ont fait de gros efforts pour accroître leur production de bêtes de boucherie et pour améliorer leur troupeau. L'agence a donc acheté des taureaux de race en 1890 et en 1893, et la bande de Kahkewistahaw s'est procuré un autre taureau en 1902[53]. Les rapports officiels de l'époque montrent que les membres de la Première Nation s'intéressaient à l'élevage du bétail et faisaient des efforts pour maintenir les bêtes en bonne santé[54].

Pour élever du bétail, il fallait de bonnes prairies de fauche et il y en avait en abondance dans la partie sud de la réserve de Kahkewistahaw, qui devait être cédée en 1907. Les zones marécageuses du sud de la réserve fournissaient suffisamment de foin pour répondre aux besoins de la Première Nation, et même dans les années de sécheresse il y avait toujours un excédent dont la vente sur le marché de Broadview donnait un modeste profit. Ce commerce a toutefois incité l'agent des Indiens Begg à refuser à la Première Nation un permis de vente de son foin et de son

---

[53] Ken Tyler, "The Government of Canada and Kahkewistahaw Band", non daté, p. 47-48.

[54] Voir à ce sujet le *Rapport annuel* du Département des Affaires indiennes, 1888, p. 67; 1889, p. 64; 1892, p. 158-159; 1898, p. 134-135; 1901, p. 142; 1902, p. 139; 1903, p. 158; 1905, p. 123; 1907, p. 123.

bois, parce que d'autres représentants du Département et lui-même voulaient pouvoir s'approvisionner aux prix qui leur convenaient. La quantité de foin coupé par la bande a régulièrement augmenté au fil des années. Elle est passée de 85 tonnes en 1882 à 350 tonnes en 1895, constituant ainsi une source appréciée de revenu pour les membres de la Première Nation qui demeuraient encore en partie tributaires des rations et des autres formes d'aide gouvernementale[55].

Évolution de la relation entre la Couronne et la Première Nation

Pour veiller à ce que les Indiens ne soient pas privés des conseils de personnes civilisées, on a affecté des agents des Indiens dans chaque secteur visé par un traité dans les Prairies. En raison de leurs vastes pouvoirs administratifs et quasi judiciaires, les agents des Indiens étaient des personnalités locales influentes et leur présence soulignait l'affaiblissement de l'autonomie des Premières Nations dans le contexte de la politique canadienne touchant les Indiens. Helen Buckley décrit le système des agences :

> [Traduction]
> Un réseau d'agents locaux était en place. Chaque agent assumait la responsabilité d'au moins une réserve et exerçait une grande influence à l'échelle locale, en raison des moyens de communication primitifs de l'époque. Ce sont ces agents qui veillaient à la mise en oeuvre des programmes agricoles, faisaient respecter le règlement sur la

[55] Quinze pour cent des membres de la bande recevaient régulièrement des rations en 1896; les autres se rabattaient sur l'aide du Département lorsque le besoin s'en faisait sentir. Quelques années plus tard, l'agent Wright signalait dans ses rapports que seules les personnes âgées et les malades recevaient régulièrement des rations : Ken Tyler, □The Government of Canada and Kahkewistahaw Band□, non daté, p. 49 et 57. (Pièce 18 de la CRI.)

> fréquentation scolaire, allouaient les logements et réglaient les conflits domestiques et de nombreuses autres questions. Ils transmettaient à Ottawa des rapports détaillés sur les progrès et les problèmes de leur secteur. Certains agents étaient des hommes très consciencieux qui s'acquittaient de leur mieux de leurs responsabilités, malgré les contraintes du système; d'autres avaient été nommés grâce à leurs relations politiques, ils étaient peu instruits et n'avaient pas les compétences requises; quelques-uns étaient simplement malhonnêtes et cherchaient uniquement à tirer profit de leur position[56].

Lorsqu'ils ont témoigné devant la Commission, les anciens de la région du la Crooked ont évoqué les pouvoirs et l'influence que les agents des Indiens exerçaient sur une grande partie de la vie de la bande : [traduction] « [...] l'agent des Indiens était un policier, parfois un médecin, parfois un gardien, il était — il était tout à la fois[57] ».

Après le soulèvement métis dirigé par Louis Riel, en 1885, le Département a décidé d'exercer une surveillance plus étroite sur les Indiens des Prairies, en particulier les Cris de la Saskatchewan. La superficie des régions dont les agents étaient responsables a été réduite — les agences indiennes de la Saskatchewan sont passées de deux à dix — et un agent a été affecté spécifiquement aux réserves du lac Crooked et installé dans un bureau à Cowessess[58]. Le premier agent des Indiens du

---

[56] Helen Buckley, *From Wooden Ploughs to Welfare: Why Indian Policy Failed in the Prairie Provinces*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 43. Voir également H.B. Hawthorn, C.S. Belshaw et S.M. Jamieson, *The Indians of British Columbia: A Study of Contemporary Social Adjustment*, Toronto, University of Toronto Press, 1958, p. 486.

[57] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 71 (Margaret Bear).

[58] De E. Dewdney, commissaire aux Indiens, au surintendant général, 4 juin ou 17 juillet 1885, AN, RG 10, vol. 3671, dossier 68970, parties 1 et 2. Le premier agent nommé pour

lac Crooked était Alan McDonald, un ancien soldat qui avait assisté à la signature du Traité n° 4 et qui a conservé ses fonctions d'agent des Indiens au Ministère jusqu'à son départ à la retraite. J.P. Wright lui a succédé en 1896 et il a occupé le poste pendant quelques années avant d'être remplacé par Magnus Begg. À la suite du décès de Begg, en 1904, Matthew Millar a pris la relève et c'est lui qui était agent des Indiens à l'époque de la cession de 1907, objet de la présente enquête.

Conformément aux règles ministérielles, les Indiens des provinces des Prairies devaient se procurer un permis auprès de l'agent des Indiens pour pouvoir vendre leurs propres produits agricoles[59]. Les agents exploitaient parfois ce pouvoir à d'autres fins que les motifs officiels, qui étaient de protéger les Indiens naïfs contre les acheteurs peu scrupuleux. En 1903, par exemple, Begg a refusé d'octroyer un permis à la bande voisine de Cowessess, forçant ainsi ses membres à vendre du foin et du bois aux représentants de l'agence à des prix relativement bas plutôt que sur le marché libre, où ils auraient pu obtenir de meilleurs prix[60].

Comme les bandes du lac Crooked avaient encore grand besoin des vivres et des autres formes d'aide que le Canada leur octroyait pour subsister, les provisions sont rapidement devenues un moyen de forcer les Indiens à se plier aux désirs du Département. Comme le faisait remarquer le surintendant général adjoint

---

l'ensemble du district du Traité n° 4 était W.J. Christie. Il a été remplacé en 1876 par Angus McKay, auquel a succédé Alan McDonald en 1877.

[59] Statuts du Canada, 1881, c. 17, art. 1 et 2.

[60] De Magnus Begg au surintendant général adjoint, 14 juillet 1903; du surintendant général adjoint à l'agent des Indiens Magnus Begg, 23 juillet 1903. Les deux documents se trouvent dans AN, RG 10, vol. 8052, dossier 673/20-7-2-73.

Hayter Reed : [traduction] « Pour les faire obéir, lorsque la pression morale échouait, la seule mesure de coercition consistait à leur couper les vivres [...][61] ». La faim et le froid sévissaient, et la question des vivres a provoqué des manifestations de mécontentement à Cowessess, à Sakimay et à Kahkewistahaw. Une inspection du Département dans les réserves du lac Crooked, en 1886, a permis de confirmer les problèmes, et l'on signalait que [traduction] « parfois, on peut à peine bouger sans être assiégé par les Indiens qui demandent des vivres[62] ». Selon les anciens, les bandes du lac Crooked n'étaient jamais en mesure de survivre sans aide alimentaire[63].

Par ailleurs, le système de laissez-passer des Prairies a été mis en oeuvre pour contrôler les déplacements des Indiens des Prairies et pour les empêcher de quitter leurs réserves sans autorisation. Il servait aussi à dissuader les parents de visiter leurs enfants dans les pensionnats à l'extérieur des réserves et à empêcher les Indiens d'assister aux cérémonies et danses traditionnelles à l'extérieur des

---

[61] Papiers de Hayter Reed, « Address on the Aims of the Government in Its Dealings With the Indians », musée McCord, Université McGill, non daté, p. 25,

[62] Alexander McKibbon, « Rapport au surintendant général des Affaires indiennes », Canada, *Documents parlementaires* n° 14 (1897), *Rapport annuel du Département des Affaires indiennes*, p. 214.

[63] Transcription de la CRI, 3 mai 1995 (Mervin Bob), p. 18-19.

réserves[64]. Les anciens s'en souviennent[65] et les agents en font mention dans leurs rapports, notamment Alan McDonald qui, en 1894, signalait que [traduction] « la pratique des visites dans d'autres réserves, je l'ai fermement réprimée [...][66]. »

En vertu du programme de prêt de bétail du Département, les agriculteurs indiens pouvaient emprunter une vache ou un boeuf à condition que l'animal ou ses petits soient rendus au Département. Quand l'agriculteur devenait propriétaire de l'animal qu'il conservait, il ne pouvait ni le vendre ni l'abattre sans permission officielle. En outre, même si de nombreux agriculteurs indiens possédaient aussi en propre du bétail, en dehors du programme de prêt de bétail, les agents insistaient pour contrôler aussi ces animaux qui appartenaient aux Indiens en les marquant du fer du Département et en imposant des amendes à quiconque vendait ou abattait ses animaux sans permission officielle[67].

Les observateurs de l'époque étaient souvent scandalisés par les restrictions et les mesures coercitives imposées aux Indiens des Prairies par les agents :

---

[64] Voir F.L. Barron, « The Indian Pass System in the Canadian West, 1882-1935 », p. 21, dans *Prairie Forum* (printemps 1988), et J.R. Miller, « Owen Glendower, Hotspur, and Canadian Indian Policy », dans *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, J.R. Miller (dir.), Toronto University Press, 1991, p. 323, aux p. 325-327.

[65] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 98 (Margaret Bear) et p. 100 (Mervin Bob).

[66] De McDonald au surintendant général, 31 juillet 1893, dans *Rapport annuel du Département des Affaires indiennes (1893)*, p. 63; de McDonald au surintendant général, 20 juillet 1894, dans *Rapport annuel du Département des Affaires indiennes (1894)*, p. 65.

[67] Sarah Carter, *Lost Harvest: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 169-170.

> [Traduction]
> Il ne peut pas aller visiter un ami dans une réserve voisine sans permission. Il ne peut pas se rendre au marché le plus près sans permission. Dans ce qui était autrefois son pays, sa propre terre, il ne peut pas voyager en paix. Il ne peut rien acheter ni vendre sans permission. Il peut élever du bétail, mais il ne peut pas le vendre à moins que les fonctionnaires ne l'y autorisent. Il peut cultiver la terre, mais il n'est pas propriétaire de son produit. Il ne peut pas vendre de bois pour le feu ni de foin venant de sa terre, celle qu'il possède par droit divin et en tant que citoyen, et ainsi toucher le fruit de son propre travail, si ce n'est selon le bon désir de quelqu'un qui se transforme souvent en autocrate. Il y a quelques jours, un Indien m'a dit : « J'élève du bétail qui ne m'appartient pas, mon bois, je ne peux pas le vendre « mon propre foin, je ne peux pas faire ce que je veux avec « je ne peux même pas faire ce que je veux du poisson que je prendrai peut-être. Comment puis-je devenir un homme[68] ? »

Malgré leurs difficultés, les agriculteurs indiens des Prairies ont réalisé des progrès lents mais constants jusqu'à l'adoption de deux nouvelles politiques « l'une sur la propriété individuelle et l'autre sur l'agriculture paysanne « en 1889. Ces nouvelles politiques, combinées au strict contrôle exercé par les agents des Indiens, ont largement contribué au déclin de l'activité agricole dans les réserves du lac Crooked.

Edgar Dewdney, commissaire aux Indiens, mentionnait que la politique en matière de propriété individuelle, qui constituait à subdiviser les réserves en petits lots qu'on allouait aux Indiens à titre individuel, [traduction] « a été reconnue comme la seule méthode efficace pour promouvoir la responsabilité individuelle, par

---

[68] John McDougall, « The Future of the Indians », non daté, papiers de la famille McDougall, dossier 11, Glenbow-Alberta Institute, p. 6-7.

opposition au système communiste en vigueur chez les Indiens [...][69]. Hayter Reed était d'accord, et lorsqu'il a été nommé commissaire aux Indiens il a pris des mesures pour subdiviser les réserves. Dans son rapport annuel de 1888, il annonçait que la propriété individuelle favoriserait l'individualisme chez les Indiens, aurait raison du système tribal et, au bout du compte, mènerait les agriculteurs indiens à l'autonomie et les libéreraient de leur dépendance vis-à-vis de l'aide gouvernementale[70].

En vertu de la politique de propriété individuelle, les réserves devaient être arpentées et subdivisées en lots de 40 acres, afin de les distribuer aux divers membres de la bande, sous prétexte que cela permettrait une répartition plus équitable des meilleures terres. Du même coup, cependant, d'importantes parcelles de terres de réserve inutilisées pouvaient alors être mises en vente, un objectif qu'appuyaient les colons et les journaux locaux[71] et que le commissaire aux Indiens, Hayter Reed, considérait comme le résultat logique de la politique[72]. Les réserves

---

[69] De Dewdney au surintendant général adjoint Vankoughnet, 9 février 1887, AN, RG 10, vol. 3774, dossier 37,060.

[70] De Reed au surintendant général, 31 octobre 1888, dans *Rapport annuel du Département des Affaires indiennes (1887)*, p. 128.

[71] Voir Sarah Carter, Two Acres and Cow: "Peasant" Farming for the Indians of the Northwest, 1889-1897, dans *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, J.R. Miller (dir.), Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 353, aux p. 356-357; l'auteur examine les opinions favorables des milieux politiques et de la population.

[72] En réponse aux objections de l'inspecteur de l'arpentage, au Département de l'Intérieur, Reed a soutenu que la subdivision fondée sur l'arpentage des terres fédérales se faisait en prévision [traduction] d'une époque où, comme c'est le cas dans la réserve de Pass-pass-chase, [qui avait

du lac Crooked furent parmi les premières subdivisées : d'abord Kahkewistahaw, puis Cowessess et Sakimay. Ochapowace a refusé. Les réserves du district du Traité n° 4 n'étaient toutefois pas toutes assujetties à la politique de propriété individuelle, et les fermiers indiens n'ont pas nécessairement obtenu les meilleures terres qui ont été subdivisées :

> [Traduction]
> Dans le district du Traité n° 4, seules les réserves qui étaient à proximité du chemin de fer et qui englobaient de bonnes terres agricoles ont été subdivisées. Les lots de quarante acres se trouvaient dans la moitié nord de la réserve, à proximité de la rivière, sur des terres profondément ravinées par endroits, qu'on ne considérait généralement pas propices à l'agriculture [...] Dans la plupart des cas, la partie sud qui, n'a pas été subdivisée offrait des terres agricoles et des terres fourragères de meilleure qualité[73].

La politique relative à l'agriculture paysanne, connexe, traduisait la notion qu'une famille d'agriculteurs indiens ne devait pas posséder plus de terre qu'elle ne pouvait en cultiver au moyen d'outils manuels très primitifs, dont elle fabriquait la plupart elle-même. L'objectif officiel était de libérer les Indiens de la culture tribale communiste en les convertissant à l'agriculture de subsistance pratiquée par les paysans européens. En théorie, une famille d'agriculteurs indiens ne pouvait avoir besoin de plus d'un acre de blé, d'à peu près un acre de cultures racines et potagères et de deux ou trois vaches. Plutôt que de se réunir pour acheter, utiliser et entretenir

---

été cédée dans des circonstances douteuses], certaines terres pourront être aliénées ou échangées, de Reed au surintendant général adjoint, 30 juillet 1891, AN, RG 10, vol. 3811, dossier 55,152-1.

[73] Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 205.

la machinerie agricole utilisée dans des champs communs, les agriculteurs paysans devaient planter et récolter de petites cultures de subsistance en utilisant des outils simples. Les femmes et les enfants les aidaient dans les champs, de sorte qu'il n'y avait aucune place pour les loisirs dans les collectivités indiennes. Même si le principal architecte de la politique, Hayter Reed, semble avoir été convaincu que l'évolution sociale passait par des étapes bien définies[74], un incident auquel ont été impliqués des colons dans la région de Battleford en 1888 semble montrer que Reed souhaitait aussi empêcher les fermiers indiens de faire concurrence aux colons locaux[75].

Pour appliquer la politique, les agents des Indiens avaient ordre d'annuler tout achat prévu de matériel ou de machinerie agricole et de ne plus en commander. À Kahkewistahaw, les fermiers indiens avaient déjà acheté eux-mêmes des outils et des machines, avec leur propre argent, mais ils se sont vu refuser la permission de les utiliser. La colère, la déception et le désarroi régnaient dans les réserves des Prairies, et les rapports officiels de cette époque mentionnent souvent que des

---

[74] [Traduction] « On oublie souvent que ces Indiens qui, il y a quelques années, étaient des nomades, sont soudainement entrés en contact avec une civilisation qui s'était édifiée au fil des siècles. On a donc voulu imiter en un jour ce que l'homme blanc avait appris à faire pendant la lente évolution des générations », de Reed au surintendant général, 31 octobre 1889, *Rapport annuel du Département des Affaires indiennes (1889)*, p. 162.

[75] L'opposition des colons à l'égard des agriculteurs indiens était devenue si vive aux environs de Battleford qu'une pétition avait été présentée au député fédéral local en 1888. Il semble d'ailleurs que Hayter Reed ait promis que le Département [traduction] « prendra toutes les mesures raisonnables possibles pour empêcher les Indiens de faire concurrence aux colons pendant la dure période que nous traversons actuellement. » *Saskatchewan Herald*, 13 octobre 1888.

fermiers indiens, découragés par la lutte ou épuisés par le travail de la terre, avaient tout simplement abandonné l'agriculture[76].

Les politiques de propriété individuelle et d'agriculture paysanne ont été en vigueur de 1889 à 1896. Elles ont freiné et contrarié le développement des économies indiennes des Prairies jusqu'à ce que Reed et ses politiques disparaissent, à l'arrivée du gouvernement Laurier, élu en 1896. Malheureusement, les travaux réalisés jusque-là avaient permis aux fonctionnaires du Département de confiner les Indiens dans les parties subdivisées, où les agents pouvaient concentrer la population dans de petits établissements et surveiller plus efficacement les activités dans les réserves. En outre, on pouvait aussi empêcher les Indiens d'utiliser les terres de réserve non subdivisées à des fins qui ne plaisaient pas aux agents[77].

Pressions locales pour la cession des réserves du lac Crooked

À la suite des élections de 1896, Clifford Sifton a été nommé ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes, ce dernier titre correspondant au titre actuel de ministre des Affaires indiennes. Les départements de l'Intérieur et des Affaires indiennes ont été temporairement regroupés sous la responsabilité du même sous-ministre, et les agences indiennes des Prairies ont été restructurées et

---

[76] Voir le résumé fourni par Sarah Carter, dans *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 220-222.

[77] En 1904, par exemple, un membre de la bande qui s'opposait à la cession prévue de terres de réserve situées dans la partie sud de Cowessess s'est vu refuser la permission de s'y établir parce que la terre n'avait pas été subdivisée. On ne pouvait donc pas lui accorder l'autorisation légale de l'occuper. De J.A. Sutherland au commissaire adjoint aux Indiens J. McKenna, 14 juin 1904, AN, RG 10, vol. 3651, dossier 84, partie 4.

rationalisées[78]. Le contrôle a été centralisé et, parce que Sifton connaissait peu les affaires indiennes et considérait que [traduction] « l'intégration des Indiens dans la société "blanche" venait au second rang, après un développement économique rapide[79] », la colonisation et le développement économique de l'ouest du Canada sont devenus la priorité du nouveau Département. En raison des politiques de Sifton, l'ouest du Canada a connu un tel afflux d'immigrants qu'entre 1896 et 1905, sa population a augmenté de près d'un million d'habitants.

La demande de cession de 1885

Dès 1885, quelques années après que les bandes de Cowessess, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace se soient installées sur leurs terres dans la région du lac Crooked, la population locale a commencé à exercer des pressions pour que les réserves soient ouvertes à la colonisation. Thomas Evans, juge de paix dans la collectivité voisine de Broadview, a adressé au Premier ministre Wilfrid Laurier et au ministre de l'Intérieur une lettre de plaintes dans laquelle il demandait que [traduction] « la réserve indienne [soit] déplacée aussitôt et aussi rapidement que possible par le gouvernement [...] afin de libérer de vastes étendues de bonnes terres pour les

---

[78] D.J. Hall, « Clifford Sifton and Canadian Indian Administration 1896-1905 », dans I.A. Getty et A.S. Lussier (dir.), *As Long as the Sun Shines and the Water Flows*, Vancouver, Nakoda Institute et University of British Columbia Press, 1979, p. 122.

[79] *Historique de la Loi sur les Indiens*, John Leslie et Ron Maguire (dir.), Ottawa, MAINC, Direction de la recherche historique et de l'étude des traités, 2e éd., 1978, p. 148.

colons, des terres qui sont à l'heure actuelle pires qu'inutiles[80]. Le commissaire aux Indiens, Edgar Dewdney, a été prié de présenter un rapport sur la question, mais aucune mesure n'a été prise dans l'immédiat.

La demande de 1886

À la suite d'une visite du ministre de l'Intérieur dans la région, au début de 1886, le sous-ministre de l'Intérieur a écrit le 4 mars 1886 au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Lawrence Vankoughnet :

> [Traduction]
> [...] les colons de la région de Moosomin ont attiré l'attention du Ministre sur le fait que la réserve indienne en question borde la voie du Canadien Pacifique; qu'il serait dans l'intérêt public et dans l'intérêt des Indiens eux-mêmes d'en repousser les limites à six milles du chemin de fer; qu'il est possible de le faire en offrant aux Indiens plus de terre en bordure de la rivière et des terres disponibles dans le voisinage, en bloc, et que cet ajustement des limites de la réserve pourrait donner à chaque membre de la bande une terre d'au moins 160 acres. Il a été affirmé au Ministre que les Indiens seraient agréables à cette proposition qu'ils seraient prêts à l'accepter, et le Ministre est convaincu que l'intérêt public et celui des Indiens seraient également [illisible] par une telle entente.
>
> On m'a chargé de vous demander si vous ne conveniez pas avec le Ministre qu'il serait bon d'entamer des négociations avec les Indiens pour connaître leurs points de vue[81].

---

[80] De Thomas Evans, juge de paix, à sir David L. MacPherson, ministre de l'Intérieur, et au Premier ministre, 26 mai 1885, AN, RG 10, vol. 7542, dossier 29108-1. (Documents de la CRI, p. 62-66.)

[81] De A.M. Burgess, sous-ministre, Département de l'Intérieur, à Edgar Dewdney, commissaire, Département des Affaires indiennes, 15 mars 1886, AN, RG 10, vol. 3732,

Alan McDonald, agent des Indiens, a répondu qu'il n'était pas en faveur de cette proposition d'échange et il a fait valoir l'importance de la partie sud des réserves du lac Crooked pour la culture fourragère. Même si les bandes recevaient d'autres terres plus au nord le long de la rivière Qu'Appelle pour cultiver le foin, [traduction] « les Indiens renonceraient à des terres de bien plus grande valeur que celles qu'ils recevraient[82]. » Après un échange de correspondance entre les fonctionnaires du Département des Affaires indiennes et ceux du Département de l'Intérieur, la proposition d'Evans a finalement été rejetée[83].

Lorsque le projet de cession a été abandonné, la population locale a demandé qu'on ouvre des routes dans les réserves, pour lui permettre d'avoir accès aux établissements qui se développaient rapidement au nord des réserves. Le 13 août 1889, les habitants de Broadview et de Whitewood ont signé un protocole par lequel ils acceptaient la cession conditionnelle de terres des Indiens du lac Crooked, en vue de construire des routes. Ce protocole reflétait apparemment un accord officieux entre les habitants et les Indiens visant la construction de quatre routes traversant les réserves[84]. En 1890, les bandes du lac Crooked, y compris Kahkewistahaw, ont cédé

---

dossier 26623. (Documents de la CRI, p. 76-78.)

[82] De A. McDonald, agent des Indiens, district du Traité n° 4, au commissaire aux Indiens, 22 mars 1886, NA, RG 10, vol. 3732, dossier 26623. (Documents de la CRI, p. 83-85.)

[83] De A.M. Burgess, sous-ministre, à L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 15 avril 1886, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 88-90 et 91-95.)

[84] Protocole, 13 août 1889, AN, RG 10, vol. 3556, dossier 25, partie 4B. (Documents de la CRI, p. 104-105.)

les réserves routières décrites dans le protocole susmentionné. Les routes ont fini par relever de la province, mais on ignore si une indemnité quelconque a été versée pour la cession des terres[85].

La pétition de 1891

Malgré les cessions de terres de réserve destinées à la construction de routes, les habitants n'étaient toujours pas satisfaits. En 1891, G. Thorburn et un comité local ont présenté une pétition au ministre de l'Intérieur, qui était en visite dans la région, au nom des habitants de Broadview, de Whitewood et du district. Le comité demandait que l'ensemble du canton 17 (où se trouvait la plus grande partie de l'agence du lac Crooked) soit libéré [traduction] « dans l'intérêt de la municipalité, du chemin de fer Canadien Pacifique, de la colonisation et du progrès général du pays[86]. » À nouveau consulté au sujet de la réponse à donner, McDonald a réitéré son objection, liée au fait que les fermiers indiens de Cowessess, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace avaient besoin des terres fourragères de la partie sud :

> [Traduction]
> La même objection s'applique à la cession d'une partie du canton 17, c'est-à-dire que l'essentiel des terres fourragères, les meilleures, qui

---

[85] La cession des réserves routières a été consacrée par décret le 7 mars 1893. En 1902, lorsqu'il s'est avéré que les habitants de l'endroit ne pouvaient pas respecter les conditions du protocole, le Département a cherché à obtenir une nouvelle cession prévoyant que les routes seraient transférées au gouvernement territorial. Kahkewistahaw a consenti une deuxième cession de réserves routières le 29 octobre 1902, AN, RG 10, vol. 3556, dossier 25, partie 4B. (Documents de la CRI, p. 181-185.)

[86] Résolution présentée par les habitants de Broadview au ministre de l'Intérieur, 2 février 1891, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Pièce 14 de la CRI.)

> appartiennent aux bandes n[os] 71, 72 et 73 se trouvent dans le secteur visé, et *même si je suis très désireux de répondre aux voeux de la population de Broadview, à titre d'agent des Indiens je suis tenu, dans l'intérêt des Indiens, de signaler ces obstacles irréductibles. Si les Indiens cèdent ces terres, aucune somme d'argent ne peut les dédommager car les terres fourragères disparaîtraient complètement, il serait impossible d'accroître le troupeau, ce qui évidemment nuirait beaucoup au progrès rapide des Indiens, ce qui serait déplorable. La seule autre solution que je peux voir est de leur donner des terres fourragères en quantité égale et de valeur égale, adjacentes aux réserves visées, ce qui ne me paraît pas possible à l'heure actuelle* [...].
>
> Si le comité à qui vous avez parlé le 26 du mois dernier envisageait de prendre possession de l'ensemble du canton 17 dans les secteurs 3, 4, 5 et, en partie, 6, je tiens à vous signaler qu'il resterait alors bien peu de l'ensemble de la réserve[87].

Encore une fois, McDonald a réussi à imposer son point de vue, et la résolution a été écartée par le Département[88].

La demande de 1899

Peu de temps après, cependant, les colons exerçaient à nouveau des pressions pour que la superficie des réserves du lac Crooked soit réduite au profit des collectivités voisines, non indiennes. R.S. Lake, député de l'assemblée législative des Territoires

---

[87] De A. McDonald, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 10 mars 1891, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 118-120.) Italiques ajoutés.

[88] [Auteur inconnu], Ottawa, à G. Thorburn, Broadview, 16 avril 1891, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 122-125.)

du Nord-Ouest, s'est adressé directement à Clifford Sifton en 1899, invoquant le fait que Kahkewistahaw et les autres bandes du lac Crooked avaient un important excédent de terre si l'on se fondait sur la formule prévue dans le traité, qui était d'un mille carré par famille de cinq personnes[89]. Sifton a accepté de soumettre la question au Département, à la condition que Lake convienne que [traduction] « tout est fonction du consentement des Indiens[90]. »

A.W. Ponton, un arpenteur du Département, a rédigé une note dans laquelle il recommandait que l'agent des Indiens ait ordre d'essayer d'obtenir une cession :

> [Traduction]
> En réponse à la note de M. Lake au sujet de l'excédent de terres que possèdent les Indiens de l'agence du lac Crooked [...]. Je dois dire que les chiffres avancés par M. Lake correspondent à ceux du recensement de 1898 et que l'excédent de terre s'explique par la diminution de la population des Indiens de ces réserves depuis que les terres leur ont été attribuées. Comme l'a indiqué l'agent A. McDonald (dans le rapport annuel de 1882), « la superficie de chacune de ces réserves a été calculée d'après les listes des bénéficiaires de 1879, année où le plus grand nombre d'Indiens ont reçu des annuités. »
>
> Je suis tout à fait favorable à la suggestion de M. Lake, car la terre ne profite pas aux Indiens et tant qu'elle demeure ainsi inutilisée

---

[89] Dans une note manuscrite, R.S. Lake soutient que Kahkewistahaw a droit à 26 milles carrés, d'après la population de la bande. Après la cession d'une parcelle de 25,5 milles carrés, selon lui, il resterait à la bande 47,5 milles carrés. Si cette terre était vendue au prix de 2,50 $ de l'acre, toujours selon ses calculs, chaque membre de la bande toucherait annuellement environ 10 $, à un taux d'intérêt de 3 %. AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 140.)

[90] De Clifford Sifton, surintendant général des Affaires indiennes, à J.A.J. McKenna, département des Affaires indiennes, 19 janvier 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 133.)

> la colonisation du vaste district agricole au sud du chemin de fer est impossible, faute d'un marché entre Whitewood et Grenfell [...][91].

Toutefois, le nouvel agent des Indiens du lac Crooked, J.P. Wright, partageait largement les vues de son prédécesseur. Il semble s'être vigoureusement opposé à la suggestion de Ponton parce que les terres en question étaient encore exploitées pour la culture fourragère par les Premières Nations de Cowessess, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace. Il a précisé que [traduction] « il serait peu sage de leur demander de céder ces terres pour l'instant[92]. » Sifton s'est rangé à cet avis et en a fait part à Lake, qui n'a pas insisté.

La proposition et la pétition de 1902

Pourtant, à peine trois ans plus tard, pendant l'hiver 1902, le nouvel agent des Indiens, Magnus Begg, qui ne semblait pas partager les opinions de Wright, proposait qu'une partie beaucoup plus modeste des réserves soit retranchée et que les profits servent à payer les dettes contractées par les fermiers indiens pour acquérir des machines et de l'équipement. D'après ce que l'on a su par la suite, il semble que Begg ait discuté de la question avec les colons de l'endroit. Sa suggestion de prélever une bande de trois milles le long de la limite sud de l'agence a toutefois été rejetée par le commissaire aux Indiens, Laird, qui a rappelé à Begg

---

[91] De A.W. Ponton, arpenteur, à J.A.J. McKenna, Département des Affaires indiennes, 17 février 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 136-138.)

[92] De David Laird, commissaire aux Indiens, à Clifford Sifton, surintendant général des Affaires indiennes, 2 avril 1899, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 142-143.)

qu'il s'agissait de bonnes terres fourragères et que [traduction] quand il y a tellement de têtes de bétail (et que leur nombre doit augmenter), il ne serait pas bon que les Indiens manquent de foin[93].

Peu de temps après, au printemps de la même année, les habitants de Broadview, de Whitewood et des environs ont adressé une nouvelle pétition à Clifford Sifton, lui demandant la cession de cette même bande de trois milles à laquelle Begg avait fait allusion. La pétition portait un grand nombre de signatures plus de 180 de personnes de tous les horizons, dont des députés, des ministres, des médecins, des ouvriers, des commerçants, des employés des chemins de fer, des instituteurs, des maîtres de poste et plusieurs fermiers. En raison de la pression politique, Sifton a demandé aux fonctionnaires d'examiner la question et d'assurer les auteurs de la pétition que [traduction] le Département fera tout en son pouvoir pour obtenir le consentement des Indiens; et qu'un agent sera détaché à cette fin[94].

Le commissaire aux Indiens, David Laird, a rencontré les Premières Nations de Cowessess et de Kahkewistahaw le 16 avril de cette année-là pour discuter de la question. Dans le rapport qu'il a ensuite fait parvenir à l'administration centrale, non seulement il signalait qu'il avait [traduction] trouvé les Indiens vivement opposés à la cession de toute portion de leurs réserves, mais il citait en outre des passages textuels des discours prononcés par certains des chefs et des notables. Le chef

---

[93] De David Laird, commissaire aux Indiens, à l'agent des Indiens, agence du lac Crooked, 22 janvier 1902, AN, RG 10, vol. 3561, dossier 82/4. (Documents de la CRI, p. 163-164.)

[94] De A.P. Collier, Département de l'Intérieur, à J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, 31 mars 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623, (Documents de la CRI, p. 173); de J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, à David Laird, commissaire aux Indiens, 2 avril 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623, (Documents de la CRI, p. 174).

Kahkewistahaw lui-même, vieillissant, aveugle et malade, avait pris la parole pour s'opposer à la cession proposée, rappelant à Laird (qui avait signé le Traité n° 4 au nom de la Couronne) les promesses contenues dans ce traité :

> [Traduction]
> Je dois vous dire ce que je pense. J'étais content lorsque j'ai entendu dire que vous alliez venir nous visiter. *Lorsque nous avons signé le traité à Qu'Appelle, vous m'avez dit de choisir une terre pour moi-même, et maintenant vous venez me parler ici. On nous a dit de prendre cette terre et nous allons la garder. Est-ce que je ne vous ai pas dit il y a longtemps que vous reviendriez un jour, que vous reviendriez et que vous me demanderiez de vous vendre cette terre, mais je vous avais déjà répondu à ce moment, non*[95].

Le rapport que Laird a ensuite transmis au secrétaire du Département, J.D. McLean, reconnaissait la validité des arguments présentés par les orateurs indiens. Laird mentionnait que [traduction] « les meilleures de leurs terres sont celles qu'on leur demande de céder » et que les terres plus au nord, à proximité de la rivière, [traduction] « sont pierreuses et ne conviennent pas à l'agriculture[96]. » À la suite de ce rapport, la question de la cession a de nouveau été mise de côté.

---

[95] De David Laird, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, 6 mai 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 175-177.) L'adjoint du chef Kahkewistahaw, Wasacase, a tenu un discours similaire à Laird : « Je trouve que ma réserve est bien assez petite. » Italiques ajoutés.

[96] De David Laird, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, 6 mai 1902, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 175-177.)

La demande de 1904

Le répit fut toutefois de courte durée. De nombreux résidents de la région, apparemment impossibles à décourager, se sont adressés individuellement à Sifton pour demander que les réserves du lac Crooked soient offertes aux colons qui désiraient les acheter. Enfin, au début de 1904, Sifton a demandé au commissaire adjoint aux Indiens, J.A. McKenna, d'examiner la question, mais pour déterminer [traduction] « *si [la cession] serait souhaitable du point de vue des Indiens* et si les Indiens seraient disposés à l'accepter[97]. » McKenna a répondu qu'une telle cession ne serait pas dans l'intérêt des Indiens et il a rappelé les arguments soulevés en 1902 et au cours des années antérieures :

> [Traduction]
> Je dois rappeler que le commissaire, dans son rapport du 6 mai 1902, faisait remarquer qu'il y avait beaucoup de vrai dans ce que disaient certains Indiens; les meilleures terres des réserves 71 et 72 se trouvent dans la partie qu'on leur demande de céder; les plus beaux boisés se trouvent aussi dans la partie sud des réserves. C'est pourquoi il ne serait pas souhaitable, du point de vue des Indiens, de céder la terre[98].

Parce que le commissaire Laird avait réuni peu de temps auparavant les bandes de Cowessess et de Kahkewistahaw pour discuter d'une éventuelle cession, McKenna a en outre conseillé de ne pas convoquer de nouvelle assemblée pour cette raison,

---

[97] De Clifford Sifton, surintendant général des Affaires indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 8 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 197.) Italiques ajoutés.

[98] De J.A. McKenna, commissaire adjoint aux Indiens, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 19 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 200.)

[traduction] parce que cela pourrait donner l'impression que le Département défend les intérêts des colons dans ce dossier. Il a recommandé la prudence et suggéré que l'agent local fasse discrètement enquête pour savoir dans quelles dispositions sont les Indiens et présente un rapport[99].

L'agent Begg a été chargé de réaliser cette enquête, mais il est mort avant d'avoir pu s'acquitter de sa tâche. À l'occasion du versement des annuités, cette année-là, le fonctionnaire qui effectuait les paiements, un certain M. Lash, aurait expliqué à l'assemblée des bandes du lac Crooked [traduction] les avantages que leur procurerait la cession d'une lisière de terres de réserve et qu'une partie des profits ainsi réalisés pourrait servir à ériger une clôture autour de la réserve. D'après le commissaire Laird, [traduction] les Indiens ont semblé apprécier la suggestion, mais ils voulaient avoir le temps d'y réfléchir. Laird a aussi laissé entendre que lorsque le remplaçant de Begg serait nommé, il serait peut-être opportun de sonder à nouveau les bandes du lac Crooked, muni de l'autorisation de promettre [traduction] disons 10 % des produits de la vente, sous forme de matériel agricole, en argent comptant ou en paiement de dettes. Entre-temps, Laird recommandait [traduction] de ne pas trop insister, car la question est très délicate[100].

---

[99] De J.A. McKenna, commissaire adjoint aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, 19 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 199-201.)

[100] De David Laird, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, 19 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 207-208.)

Premier pas vers la cession : nouvelle attitude du Département

Rien d'autre n'a été accompli cette année-là ni la suivante, à la suggestion de Laird. En 1906, William Graham[101] avait été promu inspecteur des agences indiennes du sud de la Saskatchewan, et Clifford Sifton avait été remplacé au poste de ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes par Frank Oliver, ancien éditorialiste du *Bulletin* d'Edmonton, qui réclamait depuis longtemps l'ouverture des réserves à la colonisation.

La nomination d'Oliver, en 1905, a fait souffler un vent de changements sur la position officielle du Département au sujet de la question des terres de réserve. En réponse à une demande formulée en Chambre par R.S. Lake[102] au sujet des cessions proposées de terre au lac Crooked, Oliver a répondu que [traduction] « la réserve de Broadview en est une parmi bien d'autres dans l'ouest, et elle représente sans aucun doute un fardeau pour la région avoisinante et les grandes entreprises. » Il a en outre signalé que [traduction] « *évidemment, les intérêts de la population*

---

[101] Sous le régime Sifton, William Graham s'était distingué au Département par ses efforts incessants pour « civiliser » les Indiens des Prairies et le succès apparent de sa colonie de fermiers indiens dans les collines File. L'établissement agricole des collines File était sous la supervision directe de Graham. Les Indiens qui y vivaient avaient été triés sur le volet. Il leur était interdit d'entretenir des rapports avec les Indiens traditionalistes; les jeunes colons étaient installés sur des lots individuels et mariés les uns aux autres. Parce qu'ils avaient [traduction] « internalisé la religion et la culture de l'homme blanc et [...] étaient des fermiers autonomes », on espérait qu'ils donneraient l'exemple à une nouvelle génération d'Indiens des Prairies. Impressionné par cette expérience, Sifton avait promu Graham et il avait mentionné ses réalisations au Parlement à diverses occasions : Brian Titley, *A Narrow Vision: Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, p. 19, notes 64 et 65.

[102] Le député qui s'était adressé directement à Sifton en 1899.

doivent avoir la préséance et s'il faut choisir entre les Indiens et les Blancs, les intérêts des Blancs seront protégés[103].

Cette attitude s'est rapidement imposée dans tout le Département. Dans le rapport annuel qu'il a présenté au ministre pour l'année 1908, le surintendant général adjoint Frank Pedley faisait écho à cette philosophie :

> [Traduction]
> Ces dernières années, les progrès de la colonisation dans les jeunes provinces ont dicté une certaine modification de la politique du Département en ce qui concerne la vente des terres des Indiens.
>
> Tant qu'aucun préjudice ou inconvénient particulier ne découlait du fait que les Indiens détenaient des terres vacantes sans commune mesure avec leurs besoins et tant qu'il était impossible d'aliéner ces terres de façon rentable, le Département s'est fermement opposé à toute tentative d'inciter les Indiens à se départir d'une quelconque portion de leurs réserves.
>
> La situation a toutefois changé. L'on reconnaît maintenant que lorsque les Indiens possèdent des parcelles de terres arables ou des boisés dont ils n'auront sans doute jamais besoin et, de ce fait, entravent sensiblement le progrès de la colonisation, puisque la demande est maintenant assez forte pour que la vente soit profitable, le produit de la transaction pouvant être investi dans l'intérêt des Indiens et pour soulager d'autant le fardeau que représente leur entretien pour le pays, il est dans l'intérêt de tous d'encourager ces ventes[104].

Dans cet esprit, un an après sa nomination, Oliver a proposé une modification de la *Loi des Sauvages* permettant de répartir immédiatement entre les membres de

---

[103] Canada, Chambre des communes, *Débats* 74, p. 947-950, 30 mars 1906. Italiques ajoutés.

[104] Canada, *Documents parlementaires*, 1908, n° 27, Annual Report of Deputy Superintendant General to Superintendant General, September 1, 1908, p. xxxv.

la bande jusqu'à 50 % des profits d'une cession et de la vente subséquente de terres[105]. Auparavant, la *Loi des Sauvages* prévoyait une répartition maximale de 10 % du prix de la vente en argent comptant, le reste des profits devant être déposé en fiducie dans un compte de capital pour la bande visée. Oliver a expliqué avec candeur à la Chambre des communes les motifs qui le poussaient à demander la modification :

> [Traduction]
> Cela [la répartition de 10 % des fonds au comptant] constitue, dans la pratique, un très faible encouragement pour les convaincre de vendre leurs terres, et nous constatons qu'il est très difficile d'obtenir leur consentement à toute cession. Il y a quelques semaines, quand la Chambre a examiné le budget du Département des Affaires indiennes, plusieurs députés, en particulier ceux du nord-ouest, ont fait remarquer qu'il fallait rapidement chercher à exploiter les vastes étendues de terre que possèdent les Indiens dans les réserves et qui ne leur sont d'aucune utilité, parce que cela nuit aux colons et à la prospérité et au progrès de la région avoisinante[106].

---

[105] Statuts du Canada 1906, c. 20, art. 1 (modifiant l'art. 70 de la *Loi*). La sanction royale a été accordée le 13 juillet 1906. Ce n'était pas là la seule modification de la *Loi des Sauvages* préconisée par Oliver en vue de réduire la taille des réserves indiennes ou de les éliminer. En 1911, deux modifications que les Indiens ont baptisées « loi Oliver » ont été adoptées. La première permettait aux pouvoirs publics d'exproprier des terres de réserve sans obtenir de cession. Toute société, municipalité ou organisation dotée d'un pouvoir d'expropriation était habilitée à exproprier les terres des réserves sans autorisation du gouverneur en conseil, à condition que ce soit pour des travaux publics. La seconde permettait à un juge d'ordonner qu'une réserve située à l'intérieur ou en bordure d'une municipalité d'une certaine importance soit déplacée s'il était « pratique » de le faire. Il n'était pas nécessaire d'obtenir le consentement de la bande ni de cession avant de déplacer toute la réserve. (S.C. 1911, c. 14, art. 1 et 2 respectivement.)

[106] Frank Oliver, Chambre des communes, *Débats*, 15 juin 1906, 5422.

La nouvelle disposition s'est avérée presque immédiatement utile, car dès l'année suivante le Département était en mesure de régler des questions complexes qui se posaient depuis longtemps dans la réserve de St. Peters, au Manitoba. Une série de transactions immobilières douteuses impliquant des colons de St. Peters, dont certaines remontaient aux années 1870, avaient nécessité la tenue de plusieurs enquêtes entre 1878 et 1900, mais les revendications concurrentes concernant des terres à l'intérieur de la réserve n'avaient jamais pu être réglées. Finalement, en septembre 1907, le surintendant général adjoint Pedley a lui-même visité la réserve, apparemment muni d'une mallette contenant 5 000 $ en argent liquide, et il a réussi à obtenir la cession désirée[107]. Il était inscrit dans le contrat de cession que la bande recevrait 50 % des profits de la vente un an après la cession[108]. Les Indiens ont toutefois manifesté du mécontentement par la suite, et la cession a été contestée en Chambre parce que [traduction] « les méthodes utilisées par le représentant du gouvernement n'étaient pas du tout honorables[109]. »

L'inspecteur Graham semble avoir largement partagé les vues d'Oliver puisqu'il a veillé au suivi de la suggestion de Laird, qui voulait que la possibilité d'une cession des réserves du lac Crooked soit discrètement examinée. En juin

---

[107] Brian Titley, *A Narrow Vision: Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, p. 22.

[108] On trouvera plus de détails sur la revendication de St. Peters dans « The St. Peter's Reserve Claim », dans R. Daniel, *A History of Native Claims Processes In Canada 1867-1979*, Ottawa, Direction de la recherche, MAINC, février 1980, p. 104-121.

[109] Elle a été contestée par le député de Selkirk, G.H. Bradbury, Chambre des communes, *Débats*, 22 mars 1911, col. 5837 et suivantes.

1906, il a adressé au ministre une lettre au sujet de sa récente visite à l'agence, indiquant la possibilité d'obtenir les cessions désirées :

> [Traduction]
> Je suis convaincu que si la question était traitée rapidement et à peu près de la même façon qu'à Pasquah, où l'on a obtenu une cession, ces Indiens accepteront la vente. En fait, je suis convaincu que si j'avais eu en main le document et l'argent nécessaires j'aurais pu obtenir la cession au moment de ma visite.
>
> [...] *Les difficultés que nous avons éprouvées par le passé sont attribuables au fait qu'il y avait trop de personnes qui intervenaient dans ce dossier.* Les habitants des villes voisines sont très favorables à la cession. Le conseil municipal, la Chambre de commerce et la population ont donc discuté avec les Indiens les plus influents et ils ont maintenant une assez bonne idée de leurs besoins. À mon avis, *il faut agir sans retard et sans alerter la population*, comme nous l'avons fait à Pasquah [...].
>
> [...] Parce qu'il s'agit d'une transaction importante, il faudrait définir avec précision ce que nous voulons avant de présenter une proposition aux Indiens, car notre position serait affaiblie si le Département devait présenter une deuxième proposition. *Des tiers risqueraient de se mêler de la question entre-temps, comme par le passé.* Si l'agent qui acceptera la cession avait une certaine marge de manoeuvre, il pourrait peut-être satisfaire sur-le-champ à des demandes modestes qui lui seraient présentées par les Indiens à l'assemblée[110].

En outre, Graham croyait pouvoir obtenir la cession en offrant un dixième des profits de la vente.

---

[110] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, à Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes, 19 juin 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 231-233.) Il faut signaler que la *Loi des Sauvages* n'avait pas encore été modifiée pour permettre la distribution susmentionnée de 50 % des profits en argent comptant. Italiques ajoutés.

En réponse, Oliver a ordonné au surintendant général adjoint de faire préparer [traduction] « une base appropriée pour la cession[111] », et le secrétaire McLean a demandé à Graham quelle superficie devait être cédée[112]. Graham a proposé un total de 90 240 acres — 32 640 acres à Kahkewistahaw, 36 480 acres à Cowessess et 21 120 acres à Ochapowace — et il a recommandé le plan d'action suivant :

> [Traduction]
> Le Département sait qu'on a vainement tenté à plusieurs reprises d'obtenir cette cession. Je suis toutefois d'avis que l'on peut y parvenir si l'on agit judicieusement. Il faudrait avoir sur place l'argent du premier paiement quand on demandera la cession, et la question devrait être rapidement et totalement réglée[113].

Les pouvoirs nécessaires ont alors été octroyés à Graham et le formulaire de cession ainsi qu'un chèque au montant requis lui ont été transmis au début d'octobre 1906[114]. D'après les documents de cession, Graham devait demander la cession de

---

[111] De [illisible], Département de l'Intérieur, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 28 juin 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 234.)

[112] De J.D. McLean, secrétaire, Département des Affaires indiennes, à W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, 6 juillet 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 239.)

[113] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 24 septembre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 247-248.)

[114] De J.D. McLean, surintendant général adjoint par intérim des Affaires indiennes, à W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, 3 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 252.)

33 281 acres de la réserve de Kahkewistahaw, une superficie apparemment calculée pour laisser à la Première Nation presque exactement 160 acres par personne pour chacun de ses 84 membres[115]. La maladie, les privations et la famine avaient décimé la population de la bande, qui comptait environ 365 membres à l'époque de la création, lorsqu'on avait arpenté 128 acres par personne. Graham a signalé qu'il allait se rendre au lac Crooked dès qu'il aurait terminé le travail qu'il lui restait à faire relativement à la cession à la réserve de Pasquah. [Traduction] «Entre-temps, je ne crois pas qu'un retard nuise d'une façon quelconque à la proposition; j'ai plutôt l'impression qu'il aura l'effet opposé[116].»

Comme la suite des événements devait le montrer, Graham avait raison. Il s'est rendu à l'agence du lac Crooked seulement en janvier 1907, au milieu de l'hiver, quand la maladie et le besoin de vivres se faisaient durement sentir chez les bandes du lac Crooked. Les témoignages de nombreux anciens du lac Crooked semblent confirmer la chose[117].

La mission de Graham a certainement été facilitée aussi par le décès du chef Kahkewistahaw et des notables Wasacase et Louison, avant le paiement des annuités de 1906. Il n'était pas rare, au cours des années qui ont suivi le soulèvement métis dirigé par Riel en 1885, que le Canada écarte les dirigeants indiens «conservateurs»

---

[115] Mémoires du gouvernement du Canada, 26 janvier 1996, p. 12.

[116] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 3 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 253-254.)

[117] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. ?? (Joseph Crowe); transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 76 (Ernest Bob), au sujet des souffrances de la population attribuables à la maladie et la faim.

ou veille à ce que les chefs décédés ne soient pas remplacés, pour que les bandes cries privées de chef soient incapables de prendre des mesures contre le Canada. Cette politique est demeurée en vigueur pendant quelque temps, de sorte que seuls les candidats que le Département jugeait acceptables pouvaient devenir chefs, ce qui simplifiait la mise en oeuvre des politiques gouvernementales. Même si le soutien que Kahkewistahaw avait manifesté au Canada au cours du soulèvement avait été considéré comme exemplaire, lui et ses notables s'opposaient à une cession. Malgré les demandes présentées par des membres de la Première Nation, Kahkewistahaw et ses notables n'ont pas été remplacés avant 1911. Par conséquent, la Première Nation a dû procéder à un vote sur la cession après le décès d'un chef qui avait énergiquement refusé de céder toute part de la réserve 72 au cours des années précédentes et sans les conseils d'un successeur. Il convient de signaler qu'à la suite de la cession de 1907, Joe Louison (l'un des hommes qui s'étaient opposés à la cession) a été élu chef de la Première Nation de Kahkewistahaw.

Assemblées ayant mené à la cession de 1907

Les dispositions régissant les cessions de terre de réserve étaient précisées dans la version de la *Loi des Sauvages* de 1906 et stipulaient qu'une cession n'était valable que si elle était ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus à une assemblée ou à un conseil convoqué à cette fin. En outre, toute cession autorisée de cette façon devait être présentée à un juge pour être attesté[e] sous serment par le surintendant général ou par le fonctionnaire autorisé

par lui à assister à ce conseil ou assemblée, et par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote[118].

Au début de décembre 1906, avant de se rendre à l'agence du lac Crooked, Graham a pris la précaution d'écrire à l'administration centrale pour s'assurer que le deuxième versement prévu dans l'accord de cession de Pasquah serait payé aux membres de la bande. À son avis, les bandes du lac Crooked seraient plus disposées à accepter la cession demandée si elles savaient que leurs voisins de la réserve de Pasquah avaient reçu entièrement le dixième des produits de la vente, comme on le leur avait promis[119].

Le 21 janvier 1907, Graham s'est apprêté à obtenir les cessions des trois bandes du lac Crooked. Avant d'aller à Kahkewistahaw, il a rendu visite à la bande de Cowessess pour lui présenter les grandes lignes de la proposition de cession et il lui a donné une semaine pour y réfléchir. Le lendemain, il s'est rendu à Ochapowace pour tenter d'obtenir immédiatement la cession, mais sa proposition a été rejetée par 16 voix contre seulement quatre[120]. De là, il s'est rendu à Kahkewistahaw, où il est arrivé le 23 janvier 1907.

Les statistiques du Département, préparées en prévision de la rencontre relative à la cession de Kahkewistahaw, indiquent que la bande comptait

---

[118] *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1906, c. 81, art. 49.

[119] De W.M. Graham au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 7 décembre 1906, AN, RG 10, vol. 2389, dossier 79,921.

[120] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

84 membres dont seulement 19 avaient plus de 21 ans[121]. Une analyse des listes de bénéficiaires d'annuités de 1906 et de 1907, toutefois, permet de croire que de 25 à 28 membres de la bande avaient droit de vote[122]. Comme par hasard, 19 hommes ayant droit de vote s'étaient réunis pour la rencontre du 23 janvier à l'église missionnaire McKay, sur la réserve. Six autres personnes assistaient à l'assemblée, dont William Graham, l'agent des Indiens Matthew Millar, l'interprète Peter Hourie et trois autres personnes — M. Sworder, M. Nichols et M. Sutherland.

Il n'existe aucune trace écrite de l'assemblée, si ce n'est le compte rendu dressé par l'agent Millar. On peut y lire que [traduction] « Monsieur l'inspecteur Graham a alors expliqué en détail les conditions de la cession proposée, pour bien en faire comprendre la signification, et il a demandé aux Indiens d'examiner intelligemment la proposition puis de voter selon la décision à laquelle chacun serait parvenu[123]. » Le vote a ensuite eu lieu, et la cession proposée était rejetée par 14 voix contre cinq.

Ce qui s'est passé par la suite n'est pas tout à fait clair. Dans une lettre adressée à l'administration centrale plusieurs semaines plus tard, Graham précisait que [traduction] « dès que l'assemblée a été terminée, les Indiens se sont réunis à part et une délégation est venue me voir pour me demander une autre assemblée

---

[121] De W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 3 juillet 1906, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 237-238.)

[122] Mémoires de la Première Nation de Kahkewistahaw, 26 janvier 1996, p. 32-33.

[123] Matthew Millar, agent des Indiens, agence du lac Crooked, compte rendu de l'assemblée consacrée à la cession, 23 janvier 1907. (Documents de la CRI, p. 265-266.)

régulière[124].□ L'agent Millar a fourni une version identique, où il signale que [traduction] □certains n'avaient pas bien compris les conditions et voulaient maintenant voter à nouveau[125].□

Il n'existe aucun autre document qui nous permettrait de comprendre pourquoi les membres de la Première Nation de Kahkewistahaw ayant le droit de vote se sont soudainement montrés disposés à changer d'attitude après une assemblée pourtant longue au cours de laquelle la cession avait été discutée pendant au moins deux heures et après plusieurs années de débat sur la question. Les comptes rendus de Graham et de Millar sont évidemment incomplets. En outre, Millar a présenté une semaine après l'assemblée au cours de laquelle les membres de la Première Nation [traduction] □n'avaient pas bien compris les conditions□, dont ils n'auraient pris conscience qu'après le scrutin, un rapport qui contredit le compte rendu précédent de l'assemblée du 23 janvier, selon lequel Graham avait [traduction] □expliqué en détail les conditions de la cession proposée□.

Les anciens interrogés au cours de notre enquête se sont souvenus de ce qu'en avaient dit leurs parents et d'autres personnes qui avaient eu connaissance de ces événements. Conformément à l'histoire plus générale exposée précédemment dans le présent rapport, ils ont parlé de l'absence totale de leadership de la Première

---

[124] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

[125] Matthew Millar, agent des Indiens, agence du lac Crooked, compte rendu de l'assemblée consacrée à la cession, 28 janvier 1907. (Documents de la CRI, p. 267-268.)

Nation[126], ce qui signifiait que [traduction] « ils nous contrôlaient totalement et en permanence[127] » à tel point que les représentants du Département [traduction] « ont forcé notre peuple à la cession[128] » et [traduction] « nous ont forcés à vendre notre terre[129]. » Ils ont émis l'opinion qu'à l'époque, la Première Nation n'avait guère le choix en raison des privations et des souffrances qu'elle connaissait à cause de la maladie et de la faim[130]. Au sujet de l'assemblée consacrée à la cession, Mervin Bob se rappelait que [traduction] « on leur avait dit que s'ils n'acceptaient pas ces conditions, ils ne recevraient plus d'aide, c'est ce que mon père me disait toujours[131]. »

---

[126] Transcription de la CRI, 3 mai 1996, p. 95 (Joseph Crowe). On y mentionne notamment que [traduction] « il n'y avait pas de chef à cette époque ».

[127] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 64 (George Wasacase).

[128] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 23 (Mervin Bob).

[129] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 34 (Joseph Crowe).

[130] Joseph Crowe a parlé dans son témoignage de la maladie et des épidémies qui avaient décimé la population et [traduction] « des ressources dont nous disposions à l'époque pour vivre, qui étaient plutôt rares, très rares, alors nous étions toujours sur le point de mourir de faim », transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 34, à la p. 58 (Joseph Crowe); Ernest Bob a ajouté simplement que [traduction] « à cette époque, la vie était difficile, n'est-ce pas, puis le gouvernement est venu, l'agent des Indiens, qui a dit aux Indiens que, d'accord, les Indiens avaient beaucoup de difficulté à survivre, n'est-ce pas [...] », transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 76.

[131] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 21 (Mervin Bob).

Un deuxième scrutin a eu lieu la semaine suivante, le 28 janvier, au même endroit. Cette fois, 17 membres de la Première Nation qui avaient droit de vote étaient présents, ainsi que la plupart de ceux qui avaient assisté à la rencontre de la semaine précédente[132]. Dans son compte rendu, Millar affirme que cette deuxième assemblée a été organisée [traduction] « en réponse à une lettre adressée à Monsieur l'inspecteur Graham par un certain nombre des membres de la bande qui avaient droit de vote pour lui demander la tenue d'une autre assemblée [133]. » La lettre à laquelle Millar fait allusion n'a jamais été retrouvée. Millar a aussi ajouté que [traduction] « Monsieur l'inspecteur Graham a à nouveau expliqué en détail les conditions de la cession proposée, après quoi ils ont répondu qu'ils étaient prêts à passer au scrutin[134]. »

Cette fois, Graham a eu gain de cause : la proposition de cession a été acceptée par 11 voix contre six[135]. Le compte rendu dressé par l'agent Millar ne précise pas combien de temps Graham a parlé ni si l'assemblée a été longue, mais il donne l'impression que les 17 membres de la Première Nation savaient déjà à peu

---

[132] Une comparaison entre les membres votants qui ont assisté à chaque assemblée montre que deux de ceux qui avaient voté en faveur de la cession la première fois ne sont pas venus à la deuxième assemblée. Peter Hourie, le traducteur à la première assemblée, était absent. Harry Cameron le remplaçait.

[133] Matthew Millar, agent des Indiens, agence du lac Crooked, compte rendu de l'assemblée consacrée à la cession, 28 janvier 1907. (Documents de la CRI, p. 267-268.)

[134] Matthew Millar, agent des Indiens, agence du lac Crooked, compte rendu de l'assemblée consacrée à la cession, 23 janvier 1907. ? (Documents de la CRI, p. 265-266.)

[135] Matthew Millar, agent des Indiens, agence du lac Crooked, compte rendu de l'assemblée consacrée à la cession, 28 janvier 1907. (Documents de la CRI, p. 267-268.)

près ce qu'ils voulaient lorsqu'ils sont arrivés. Graham a par la suite présenté un récit différent, signalant que ce n'était qu'après [traduction] beaucoup de discussions qu'ils ont finalement accepté la cession[136].

Le document consacrant la cession était rédigé selon la formule standard de l'époque. Il y était précisé que les fonds devaient être versés de la façon habituelle [traduction] après déduction, comme de coutume, d'une partie pour les dépenses et la gestion. On y précisait en outre qu'une somme correspondant au vingtième du prix d'achat estimatif devait être versée immédiatement et qu'un autre vingtième serait payé au moment de la vente, que les propriétaires des améliorations et des bâtiments devaient être indemnisés, que la part des mineurs entre 12 et 18 ans devait être protégée et que la terre devait être vendue aux enchères. Les 17 participants au scrutin ont apposé leur signature ou leur marque sur les documents consacrés à la cession[137].

Après ces formalités, Graham est resté encore quelques heures pour distribuer la fraction promise du prix estimatif soit 94 $ par personne, une grosse somme à l'époque. Le lendemain, 29 janvier, Graham est retourné à Cowessess où il a obtenu une cession à des conditions similaires à celles offertes à Kahkewistahaw (sauf que le versement initial était d'un dixième du prix d'achat estimatif, le double de ce

---

[136] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

[137] Cession de la bande de Kahkewistahaw à la Couronne, 28 janvier 1907, décret C.P. 410, 4 mars 1907. (Documents de la CRI, p. 270-272.)

qu'on avait offert à Kahkewistahaw)[138]. Le scrutin relatif à la cession à Cowessess était serré — 15 voix pour et 14 voix contre — même si Graham a réussi à obtenir 22 signatures sur le document de cession. Tout comme à Kahkewistahaw, il a distribué avant son départ l'argent promis[139].

Après avoir mené à bien cette partie de son programme au lac Crooked, Graham s'est rendu à Moosomin le 2 février 1907, en compagnie de représentants des bandes qui avaient consenti à la cession, afin de procéder à l'assermentation requise en vertu de la *Loi des Sauvages*. Le chef de Cowessess, Joe LeRat, a refusé pour une raison quelconque d'assister à l'assemblée, et Graham a donc fait appel à Alex Gaddie, un membre de la bande qui avait fait office d'interprète lors de l'assemblée consacrée à la cession à Cowessess[140]. Comme Kahkewistahaw n'avait pas de "chef ni de notable", ce qu'exigeait la *Loi des Sauvages*, pour signer l'affidavit attestant la cession, Graham a fait appel à un membre de la bande, Kahkanowenapew, qui avait voté en faveur de la cession. L'affidavit a été assermenté devant le juge E.L. Wetmore de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, comme Kahkanowenapew n'était ni chef ni notable, il a fallu rayer la mention "chef" à deux endroits sur le formulaire de l'affidavit et la

---

[138] L'assemblée consacrée à la cession est décrite dans Ken Tyler, "A History of the Cowessess Band", rapport de recherche rédigé pour la Federation of Saskatchewan Indians, 1975, p. 108-115. Tyler conclut que cette cession est douteuse en raison d'un certain nombre d'irrégularités.

[139] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

[140] Ken Tyler, "A History of the Cowessess Band", rapport de recherche rédigé pour la Federation of Saskatchewan Indians, p. 116.

remplacer par le terme « Indien ». Alex Gaddie a traduit l'affidavit à l'intention de Kahkanowenapew[141].

Graham est ensuite retourné à Ochapowace où il a à nouveau tenté d'obtenir une cession, en offrant cette fois [traduction] « des encouragements [...] presque trois fois plus importants que ceux offerts à la bande de Cowessess[142]. » Néanmoins, Ochapowace a rejeté la proposition par 19 voix contre cinq. Sans se décourager, Graham a modifié la proposition, demandant une moindre quantité de terres mais offrant un paiement plus important au moment de la cession. Cette nouvelle offre a été rejetée à l'unanimité[143]. Graham a finalement abandonné la partie et il a quitté la réserve. Malgré ces échecs, il était à peu près convaincu que lorsque Ochapowace serait en mesure d'évaluer ce que Cowessess et Kahkewistahaw pouvaient faire de leur argent, [traduction] « ils se rendront à la raison[144] ». Graham a appliqué une stratégie similaire à celle qu'il avait utilisée pour Kahkewistahaw et il est revenu à Ochapowace en juin 1919, quand la bande n'avait plus de chef. Il a alors réussi à

---

[141] Affidavit de Kahkanowenapew, 2 février 1907, décret C.P. 410, 4 mars 1907. (Documents de la CRI, p. 273.)

[142] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

[143] Les assemblées consacrées à la cession sont décrites dans John L. Tobias, « The Ochapawace Band », rapport de recherche rédigé pour la Federation of Saskatchewan Indians, 1974, p. 22-23.

[144] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

obtenir la cession si longtemps désirée, en échange de 110 $ comptants payés à chaque membre de la bande, conformément à la modification apportée par Oliver à la *Loi des Sauvages* en 1906[145].

Les deux cessions obtenues en 1907 ont libéré en tout 53 985 acres de terre destinés à la vente[146]. La réserve de Cowessess est passée de près de 50 000 acres à un peu moins de 30 000 acres. Avec la cession de 33 281 acres, les 46 720 acres que possédait Kahkewistahaw dans la réserve 72 ont été ramenés à un peu plus de 13 000 acres. Des années plus tard, quand Ochapowace a consenti à la cession, en 1919, elle a vu ses propriétés foncières passer de plus de 50 000 acres à un peu moins de 35 000 acres. En pourcentages, Ochapowace a perdu près de 35 % de sa réserve originale et Cowessess, près de 42 %. La perte de Kahkewistahaw était beaucoup plus importante plus de 70 %[147]. Dans les trois cas, ce sont les parties sud des réserves, les terres les plus précieuses pour le fourrage et les boisés, qui ont été perdues.

Lorsque les détails des cessions de Cowessess et de Kahkewistahaw eurent été réglés, Graham a adressé une longue lettre au secrétaire McLean, y incluant les documents de cession, dans l'espoir que [traduction] vous serez heureux de voir

---

[145] John L. Tobias, The Ochapawace Band, rapport de recherche rédigé pour la Federation of Saskatchewan Indians, 1974, p. 25.

[146] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

[147] Ces calculs sont fondés sur les chiffres initiaux et les mesures établies en 1928, reproduits dans Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 263.

ce que nous avons réalisé.□ Rien n'indique dans la correspondance officielle qu'une tentative ait été faite pour évaluer si, comme Sifton l'avait précédemment exprimé, [traduction] □il serait souhaitable du point de vue des Indiens□ de procéder à la cession. L'accent semblait porter entièrement sur les avantages qu'en tireraient les colons de la région :

> [Traduction]
> Je dois ajouter, pour conclure, que les gens de Broadview, de Grenfel [*sic*] et de la région voisine sont ravis à la perspective de voir ces terres mises en vente. Comme vous le savez, ces terrains vacants nuisaient beaucoup aux villes et on cherchait depuis des années à en obtenir la cession[148].

Après la cession

Une semaine après que Graham eut fait rapport dans une lettre au secrétaire McLean, le président et le secrétaire de la Chambre de commerce de Broadview se sont adressés directement au ministre Oliver pour le remercier de ce [traduction] □qui a été accompli grâce aux efforts persistants du Département des Indiens, sous votre excellente direction□ et pour louer les efforts de l'agent Millar et de l'inspecteur Graham, grâce à qui les cessions avaient été obtenues[149]. La cession a été soumise au gouverneur en conseil le 26 février de cette année-là et approuvée

---

[148] De W.M. Graham, inspecteur, Agences indiennes, Département des Affaires indiennes, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, 12 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 277-280.)

[149] De la Chambre de commerce de Broadview au ministre de l'Intérieur, Frank Oliver, 19 février 1907, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26,623. (Documents de la CRI, p. 281.)

le 4 mars[150]. À peine un an plus tard, Oliver recommandait au gouverneur en conseil d'accorder à Graham une importante augmentation de salaire parce que, outre sa bonne gestion du territoire qui lui était confié, [traduction] « il a de façon très satisfaisante comblé les voeux du Département en ce qui concerne la question des terres » en obtenant ces cessions (et d'autres)[151].

Les terres du lac Crooked ont été vendues en deux étapes. La première vente a eu lieu le 25 novembre 1908, sur les ordres de Graham. Les conditions de la vente exigeaient qu'un dixième de la somme offerte et acceptée soit immédiatement versé en argent comptant et que le reste soit payé en neuf versements annuels égaux, portant intérêts de 5 %. Des 322 lots offerts, 199 ont été vendus au prix moyen de 7,15 $ l'acre. Les terres de Kahkewistahaw ont rapporté 120 039,37 $, alors que l'offre totale s'élevait à 229 177,20 $. L'agent Millar et Harry Cameron, le traducteur qui assistait à l'assemblée du 28 janvier, ont acheté des lots. Avec l'argent de la vente, un deuxième versement de 94 dollars a été effectué à l'intention de chaque membre de la bande de Kahkewistahaw en février 1909; on avait alors suggéré à Millar d'inciter les membres de la bande [traduction] « à utiliser cet argent pour payer leurs dettes[152]. »

---

[150] Décret C.P. 410, 4 mars 1907. (Documents de la CRI, p. 286.)

[151] Demande adressée au gouverneur en conseil par Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes, 8 avril 1908, AN, RG 10, vol. 1127, dossier 639. (Documents de la CRI, p. 327-328.)

[152] Du secrétaire, Département des Affaires indiennes, à M. Millar, agent des Indiens, 19 février 1909, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1. (Documents de la CRI, p. 388.)

La deuxième vente a eu lieu près de deux ans plus tard, le 15 juin 1910, et tous les lots, sauf trois quarts de section, ont été vendus. Cette fois, la terre a été achetée au prix moyen de 9,93 $ l'acre. Les quelques parcelles invendues ou pour lesquelles les acheteurs se sont désistés ont été aliénées à la fin de la Première Guerre mondiale, par l'entremise de la Commission d'établissement des soldats[153]. Aucun élément de preuve présenté à la Commission ne lui a permis de conclure que d'autres paiements sur le capital ont été faits aux membres de la bande en plus des deux acomptes de 1/20^{e} de 94 $ par personne. Il semble cependant qu'au départ le reliquat ait été investi pour la bande et que les intérêts aient été versés à la bande au moins pendant les quelques années pour lesquelles nous disposons des rapports de l'agent des Indiens après la cession. En 1910, les intérêts ont été transmis à Millar avec les instructions suivantes :

> [Traduction]
> Vous trouverez également ci-joint le chèque n^{o} 5449 de 1 176 $. Ce montant est destiné à être distribué aux membres de la bande de Kahkewistahaw au titre des fonds d'intérêts à leur crédit. Il faudra veiller à ce que les Indiens utilisent judicieusement cet argent pour leurs dettes et pour acheter les approvisionnements, les semences nécessaires, etc. Dans le cas des personnes âgées qui vivent de l'aide du Département, l'argent qui leur est destiné devra être conservé par vous et dépensé mensuellement en fonction des besoins pour leur fournir des aliments, des vêtements, des douceurs, etc. La somme en question ne constitue pas le montant total de l'intérêt crédité à cette bande mais il représente un paiement important aux Indiens, qui est jugé suffisant pour le moment. Le reliquat demeurera à leur compte de

[153] Les ventes sont décrites dans Ken Tyler, Government of Canada and Kahkewistahaw Band, non daté, p. 89-91. (Pièce 18 de la CRI.)

> crédit et pourra être utilisé pour répondre à d'autres besoins de la bande[154].

Dans les rapports annuels présentés par l'agent des Indiens Millar entre 1909 et 1913, les avantages apparents de ces répartitions annuelles d'intérêt étaient décrits en termes enthousiastes. En 1910, Millar déclarait :

> [Traduction]
> Les conditions de vie de cette bande, en ce qui concerne le logement, la nourriture et les vêtements, se sont régulièrement améliorées. À mon avis, cela est surtout dû à l'utilisation faite du revenu constitué par les intérêts versés au titre de la cession de leurs terres. Ce revenu est particulièrement utile pour les personnes âgées qui n'ont pas les moyens d'assurer leur propre subsistance [...]
>
> En mars, des intérêts du fonds constitué à la suite de la cession ont été versés aux bandes de Cowessess et de Kahkewistahaw. Ces paiements étaient particulièrement opportuns car ils ont été faits à une période de l'année où les Indiens en avaient le plus besoin. Cet argent leur permet en effet de régler leurs dettes et d'acheter toutes sortes de provisions dont ils ont grand besoin; il est particulièrement utile pour les personnes âgées[155].

L'année suivante, Millar écrivait :

> [Traduction]

---

[154] Du secrétaire, Département des Affaires indiennes, À M. Millar, agent des Indiens, 10 février 1910, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1. (Documents de la CRI, p. 406.)

[155] De Matthew Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 18 mai 1910, Canada, *Documents parlementaires*, 1911, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1910, p. 127. (Documents de la CRI, p. 410.)

> Les intérêts courus sur le montant de la cession des terres permettent aux personnes âgées de s'offrir beaucoup de douceurs dont elles seraient autrement privées [...].
>
> Trois des quatre bandes dont s'occupe cette agence ont un fonds sur lequel des intérêts ont été payés en mars. Ces paiements ont été extrêmement utiles à cause de la rigueur exceptionnelle de l'hiver; ils ont permis aux Indiens d'acheter les vivres et des approvisionnements dont ils avaient besoin pour les travaux de printemps. Une partie de cet argent est sans doute gaspillé mais dans l'ensemble il permet de faire beaucoup de bien, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes âgées et sans ressources, et le système qui consiste à ne pas entamer le capital et à ne distribuer que les intérêts est excellent[156].

Les rapports des deux années suivantes étaient sensiblement dans la même veine[157].

Dans son rapport intitulé □The Government of Canada and Kahkewistahaw Band□, Ken Tyler contredit les commentaires de Millar en évoquant certains des inconvénients de la cession :

> [Traduction]
> L'agent des Indiens Matthew Millar a constamment insisté sur les avantages offerts par le versement de ces intérêts, en déclarant qu'on aidait ainsi les membres de la bande à payer leurs dettes au printemps, ou qu'on aidait les personnes âgées à acheter quelques produits de

---

[156] De M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 18 mai 1911, Canada, *Documents parlementaires*, 1912, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1911, p. 137. (Documents de la CRI, p. 423.)

[157] De W. [*sic*] Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 26 mai 1912, Canada, *Documents parlementaires*, 1913, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1912, p. 141, (Documents de la CRI, p. 428); de M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 3 juin 1913, Canada, *Documents parlementaires*, 1914, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1913, p. 137. (Documents de la CRI, p. 423.)

> première nécessité, et même quelques douceurs, de temps à autre. Il n'a cependant pas accordé la même attention au préjudice causé par la cession. Au début [de] 1908, il a bien reconnu que, « la plupart des Indiens qui cultivent les terres de cette réserve (Kahkewistahaw) ont été obligés de s'installer ailleurs cette année car les terres qu'ils possédaient auparavant se trouvaient dans la zone qui avait fait l'objet de la cession ». Deux ans plus tard, il mentionne en passant un autre problème que la cession a créé à la bande de Kahkewistahaw : à cause de la pénurie de foin, il a fallu réduire les troupeaux[158].

En 1914, E. Taylor, le nouvel agent des Indiens à l'agence du lac Crooked, signalait que beaucoup d'Indiens de son territoire semblaient avoir perdu tout intérêt et toute ambition.

> [Traduction]
>
> Bétail — [...] Très peu d'Indiens ont le moindre désir d'agrandir leurs petits troupeaux de bétail, ce qui est fort regrettable, car cet élevage serait beaucoup plus profitable et satisfaisant pour beaucoup d'entre eux que la culture des céréales.
>
> Caractéristiques et progrès — À cause des coutumes tribales, les progrès réalisés sur le territoire de cette agence sont lents. Les jeunes de Kahkewistahaw sont déçus et semblent surtout compter sur les intérêts du montant versé pour la cession afin d'assurer leur subsistance, sans compter qu'ils n'écoutent pas les conseils[159].

Peu après les cessions, un mouvement de renouvellement des traités a abouti à la création de groupes de discussion des traités chez les bandes du lac Crooked.

---

[158] De Ken Tyler, « Government of Canada and Kahkewistahaw Band », non daté, p. 92. (Pièce 18 de la CRI.)

[159] De E. Taylor, agent des Indiens, non daté, Canada, *Documents parlementaires*, 1915, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1914, p. 58. (Documents de la CRI, p. 437.)

Ce mouvement, qui a vu le jour lors de l'assemblée tenue en juin 1910 dans la réserve de Cowessess, visait à la fois la restauration des droits issus de traités pour les bandes du lac Crooked et le règlement de divers problèmes qui étaient apparus au fil des ans, dont certains étaient liés aux cessions. Louis O'Soup, ancien fermier influent de la réserve de Cowessess, était rentré du Manitoba et il s'était rapidement imposé comme l'un des principaux dirigeants du mouvement. Isaac et Kahkanowenapew ont été les premiers représentants de Kahkewistahaw. Les assemblées se sont continuées pendant l'hiver et au printemps 1911, et seuls les hommes les plus âgés, qui pouvaient se souvenir des promesses des traités, étaient autorisés à y prendre part. À l'époque, Alec et Mesahcamapeness (et peut-être quelques autres) avaient aussi participé aux discussions au nom de la bande de Kahkewistahaw. En peu de temps, les représentants d'autres réserves de la région sont venus discuter avec ceux des bandes du lac Crooked.

Finalement, des messagers ont été envoyés dans les collines Moose, à Pelly, à Qu'Appelle et à Touchwood pour inviter d'autres représentants à se joindre à une délégation qu'on projetait d'envoyer à Ottawa. Les membres des bandes ont fait des dons et ceux qui ne pouvaient pas se permettre de faire le voyage ont rédigé des lettres que ceux qui partiraient devaient apporter. Kahkanowenapew a été désigné comme représentant de la Première Nation de Kahkewistahaw.

Au début de 1911, neuf hommes représentant sept bandes distinctes sont partis pour Ottawa où ils devaient participer à plusieurs rencontres avec des représentants du Département, dont Frank Oliver, entre le 24 et le 28 janvier. L'une des grandes demandes de Kahkanowenapew, au nom de la bande de Kahkewistahaw, était l'autorisation d'organiser des élections pour nommer un chef et des conseillers. Il

voulait aussi que l'agent n'ait plus le droit de retenir les fonds dus à la bande et de les utiliser pour payer les créditeurs des membres de la bande. Kahkanowenapew a en outre rappelé les promesses que Graham avait faites à l'époque de la cession, en 1907, quand il avait dit que la Première Nation de Kahkewistahaw serait en mesure de vivre des profits de la vente. Même s'il ne répudiait pas nécessairement la cession ni ne faisait de reproches à Graham ou au Département pour l'avoir acceptée, Kahkanowenapew a fait valoir que la vie était toujours très difficile pour les membres de la Première Nation. Il a insisté pour que soient versées dans les plus brefs délais toutes les sommes qui revenaient à la Première Nation à la suite de la vente des terres. À la fin de cette série d'assemblées, Oliver a promis que Kahkewistahaw pourrait élire un chef et des conseillers, que les paiements d'intérêts annuels en souffrance seraient doublés et que l'agent n'aurait plus le droit de retenir des fonds pour payer directement les dettes des membres de la Première Nation[160].

Néanmoins, le gouvernement fédéral est demeuré fidèle à sa politique et a continué à essayer d'obtenir des cessions de terre. Pendant la Première Guerre mondiale, les terres indiennes ont continué à être visées par lui mais il s'agissait moins d'y installer de nouveaux colons que d'utiliser ces terres pour accroître la production et soutenir l'effort de guerre. Après la guerre, le programme d'augmentation de la production a été maintenu et même élargi, et l'ancien inspecteur William Graham a été promu au poste de commissaire aux Indiens, pour superviser la mise en oeuvre de ce programme. L'enthousiasme de Graham était manifestement parfois un peu excessif car en 1920 l'évêque de la Saskatchewan J.A.

---

[160] Les discussions qui se sont déroulées à Ottawa sont décrites dans Notes of Representations Made by a Delegation of Indians from the West, 24 janvier 1911, AN, RG 10, vol. 4053, dossier 379,203-2.

Newnham se plaignait en ces termes à D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes :

> [Traduction]
> Vous vous souviendrez que je vous ai déjà écrit, ainsi qu'au gouvernement provincial de la Saskatchewan, au sujet d'un projet concernant la bande sioux de la réserve du lac Round. Les Indiens sont plongés dans le désarroi et sont venus me dire que votre commissaire à Regina, William Graham, qui est obsédé par l'augmentation de la production, a l'intention et l'espoir de les transférer dans une réserve sioux près de Dundum et d'utiliser leur réserve pour l'établissement des soldats ou quelque chose du même genre. J'appuie vigoureusement leur protestation et je demande instamment que l'on ne fasse rien de tel. Bien que nous ne nous occupions pas d'elle et que ses membres soient toujours des païens, c'est une bande digne de respect : ce sont des gens stables et travailleurs. Ils vivent dans cette réserve, ou dans ce district, depuis 50 ans environ; la plupart d'entre eux y sont sans doute nés et il lui sont très attachés. Le MAI (ministère des Affaires indiennes) est censé tenir à ce que les Indiens s'intéressent plus à l'agriculture, et se plaint qu'ils ne se montrent pas plus actifs dans ce domaine. Saisir les meilleures terres arables d'une réserve après l'autre n'est certainement pas le moyen d'encourager ces gens à devenir des agriculteurs. Cela semble cependant la méthode utilisée par M. Graham ces derniers temps, et je crains qu'il n'ait gagné l'attention et la faveur du MAI à Ottawa. Ce commissaire ne serait certainement pas si apprécié si vous pouviez entendre ce que les Indiens et les meilleurs agents des Indiens disent de lui. Il est facile de se faire la réputation de quelqu'un qui réussit dans un domaine particulier lorsque l'on décide de sacrifier tout le reste. M. Graham sera peut-être félicité pour avoir accru la production, mais ce sont les pauvres Indiens qui en font les frais. L'augmentation de la production est un objectif méritoire □ à condition d'être poursuivi de manière équitable et honnête □ mais ce n'est pas la seule façon pour l'État de s'affirmer. Presque tous les efforts auprès des Indiens en pâtissent actuellement car M. Graham, emporté par son enthousiasme, ne semble rien voir n'y entendre d'autre qu'une

> production accrue. Je m'en remets à vous pour rassurer ces Sioux et apaiser leurs craintes, et aussi pour faire comprendre à M. Graham que sa principale responsabilité est d'être le commissaire aux Indiens[161].

Des années plus tard, il y a au moins un fonctionnaire qui a contesté la sagesse de la politique de cession pratiquée plus tôt par la Couronne. J.C. Caldwell, chef de la Division des réserves, déclarait en 1939 que [traduction] Dans le passé, je crois que nous avons assez peu sagement consenti à la cession de terres indiennes, alors qu'en fait, compte tenu de l'évolution et des besoins ultérieurs, ces terres auraient dû continuer à être utilisées par les Indiens[162].

Le dossier dont dispose la Commission pour la présente enquête est pratiquement vide pour toute la période de 70 ans s'étendant depuis la fin de la Première Guerre mondiale jusqu'à la soumission, en 1989, de la revendication des Premières Nations au Canada Nous ignorons si les paiements annuels des intérêts courus sur le produit de la vente des terres cédées se sont poursuivis après 1914, ou si une partie ou la totalité du capital a finalement été versé ou a simplement été investi au profit des Premières Nations. D'après les arguments des avocats de la Première Nation, nous croyons comprendre que certaines de ces questions seront étudiées plus à fond s'il est établi que le Canada a une obligation légale à l'égard de Kahkewistahaw du fait des circonstances qui entourent la cession.

---

[161] De J.A. Newnham, évêque de la Saskatchewan, à D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 10 février 1920. (Documents de la CRI, p. 445-446.)

[162] De J.C. Caldwell, chef, Division des réserves, à H.W. McGill, directeur, Direction des Affaires indiennes, ministère des Mines et des Ressources, 6 avril 1939. (Documents de la CRI, p. 452-453.)

Nous passerons à la question de l'obligation légale du Canada après un bref examen des effets de la cession sur l'assisse territoriale de Kahkewistahaw dans la réserve indienne 72.

Répercussions de la cession sur la réserve indienne 72

La différence de quantité et de qualité de l'assisse territoriale de la Première Nation de Kahkewistahaw avant et après la cession de 1907 n'est rien de moins que scandaleuse. Cette différence est un élément substantiel de l'examen qui nous a amenés à conclure que les transactions relatives à la cession étaient viciées. À la suite de l'arpentage effectué par John Nelson en 1881, la réserve indienne 72 de Kahkewistahaw couvrait une superficie de 46 720 acres sur la rive sud de la rivière Qu'Appelle, entre le lac Round et le lac Crooked. Après la cession de 1907, 33 281 acres ont été cédés à la Couronne en vue de leur vente, si bien que l'assisse territoriale de la bande a été ramenée à 13 439 acres.

Les différences entre les terres cédées et les terres résiduelles ont fait l'objet d'un rapport et d'un témoignage oral de David Hoffman, du cabinet Hoffman & Associates Ltd. M. Hoffman est un évaluateur agréé de l'Institut canadien des évaluations; il est également agronome de profession et agriculteur. Avant d'établir sa société de conseils, M. Hoffman a occupé au Ministère pendant près de huit ans le poste de chef de l'administration des terres, des revenus et des fidéicommis. Dans le cadre de ses fonctions, il a pris une part active à la gestion des terres indiennes et à la formation des agriculteurs indiens.

Le rapport de M. Hoffman, intitulé "Comparison of Soils between Surrendered and Non-Surrendered Areas of Kahkewistahaw"[163], a été commandé par la Première Nation dans le but de comparer, premièrement, les différences quantitatives entre les terres cédées et les terres de réserve résiduelles en termes de pourcentages de terres arables de chaque zone et, deuxièmement, les différences qualitatives des terres arables contenues dans ces deux zones. En dehors de quelques différences d'approche sans conséquence imposées par l'absence de réserves routières normalisées dans la réserve et du fait que les pâturages ne sont pas catégorisés en fonction des types de sol, M. Hoffman a appliqué dans son rapport les méthodes habituelles d'évaluation des terres arables de la Saskatchewan Assessment Management Agency à l'évaluation des terres de la réserve indienne 72, qui ne font pas normalement l'objet d'une évaluation municipale. Dans son rapport, il a également arrondi les chiffres pour les zones de la réserve indienne 72 antérieures à la cession (47 000 acres), les terres cédées (33 000 acres) et les terres de réserve résiduelles (14 000 acres).

M. Hoffman définit les terres arables comme des sols propres à la culture, qui peuvent être utilisés pour des cultures agricoles, pour la production de fourrage ou comme pâturages, ce qui comprend à la fois des terres arables cultivables (actuellement cultivées ou facilement converties à la culture) et des terres arables non défrichées (actuellement utilisées de préférence comme pâturages, mais comprenant des "sols arables en friche" qui pourraient être transformés en terres cultivables). Les sols non arables sont uniquement utilisés pour la production de foin

---

[163] Hoffman & Associates Ltd., "Comparison of Soils between Surrendered and Non-Surrendered Areas of Kahkewistahaw", 30 juin 1994. (Documents de la CRI, p. 802-857.)

ou comme pâturages en raison de caractéristiques négatives marquées topographie extrême, salinité, présence de pierres ou de sable qui rendent toute culture impossible.

Les différences quantitatives identifiées dans le rapport Hoffman entre les terres cédées et les terres de réserve résiduelles sont frappantes, en particulier lorsque l'on examine la carte préparée par Hoffman & Associates Ltd., insérée à la page xx du présent rapport. Ces différences sont présentées dans le tableau ci-dessous, établi à partir du tableau intitulé Summary of Salient Facts et d'autres données contenues dans le rapport.

TABLEAU 1
Analyse des sols de Kahkewistahaw

TERRES ARABLES ET NON ARABLES		**Réserve originale (acres)**	**Zone cédée (acres)**	**Zone de réserve résiduelle (acres)**
Sols arables ou cultivables	Cultures de grande production	22 700 acres	21 800 acres	900 acres
	Autres terres cultivables	675 acres		675 acres
	Herbe cultivée	700 acres	700 acres	
	Herbe non cultivée	250 acres		250 acres
	Champs de foin non améliorés	100 acres	100 acres	
	Pâturages et terres arables non défrichées	8 125 acres	6 300 acres	1 825 acres
	Total partiel (arrondi)	**32 450 acres (69 %)**	**28 800 acres (88 %)**	**3 650 acres (26 %)**
Sols non arables ou non cultivables	Coteaux de la vallée de la rivière Qu'Appelle	1 900 acres		1 900 acres
	Sols très pierreux en surface	6 500 acres		6 500 acres
	Sols inondables et salins	1 050 acres		1 050 acres
	Marécages stériles (zones basses)	3 700 acres	3 200 acres	500 acres
	Totaux partiels (arrondis)	**13 150 acres (28 %)**	**3 200 acres (10 %)**	**9 950 acres (70 %)**
Sites résidentiels et réserves routières		**1 300 acres (3 %)**	**750 acres (2 %)**	**550 acres (4 %)**
TOTAUX (arrondis)		**47 000 acres (100 %)**	**33 000 acres (100 %)**	**14 000 acres (100 %)**

Ce tableau et la carte montrent que près de 90 % des terres cédées sont arables alors que 26 % seulement des terres de réserve résiduelles le sont. Réciproquement, bien

que 70 % des terres de réserve ne soient pas arables, 10 % seulement des terres cédées appartiennent à cette catégorie. Lorsque l'on prend les superficies combinées des terres cédées et des terres de réserve résiduelles, on constate que la cession n'a laissé à Kahkewistahaw que 11 % des terres arables, mais 75 % des terres non arables du territoire mis de côté à l'origine pour la bande en 1881.

Dans la seconde étape de son analyse, M. Hoffman a comparé la qualité des terres arables dans la zone cédée avec celle des terres résiduelles de la réserve indienne 72. M. Hoffman a fait observer que comme 26 % seulement des terres de réserve résiduelles sont arables, les sols de bonne qualité ne constituent maintenant que 18 % de la superficie totale de la réserve. En comparaison, les terres cédées ont, en moyenne, des sols de meilleure qualité que les terres de réserve résiduelles. Ce qui est peut-être encore plus important c'est que les terres de bonne qualité constituent environ 82 % des terres arables dans la zone cédée et 72 % de la superficie totale cédée.

En résumé, il est clair, si l'on en croit M. Hoffman, que les terres de réserve résiduelles sont nettement inférieures aux terres qui ont été cédées par la bande de Kahkewistahaw en 1907, tant sur le plan du *pourcentage* que de la *qualité* de la terre arable que chaque zone contient. Il convient également de noter, cependant, que ces différences ne ressortent pas simplement grâce aux avantages qu'offre l'analyse technique moderne des sols. À l'occasion de la séance communautaire, la Commission a pu visiter la réserve et a été immédiatement frappée par la différence remarquable et évidente entre les terres de réserve résiduelles et les terres cédées. Comme l'a déclaré M. Hoffman au cours de son témoignage :

Q. Compte tenu de ces caractéristiques, des versants abrupts de la vallée, du mauvais drainage des sols et de la présence de roches, aurait-il été nécessaire d'avoir une formation spéciale dans le domaine de l'analyse des sols, par exemple, pour savoir que la plus grande partie de la réserve existante était de mauvaise qualité en 1907?

R. Je ne le crois pas. Étant moi-même agriculteur et ayant été élevé sur une ferme, la première chose qui me vient à l'esprit c'est qu'au tournant du siècle, ce que les gens recherchaient, c'était un terrain que l'on pouvait cultiver aisément, en général avec un cheval et une charrue □ ce qu'ils évitaient comme la peste, c'était les terrains pierreux parce qu'avec la technologie de l'époque, il était pratiquement impossible de les cultiver. Je pense donc qu'à l'époque, c'était tout aussi facile à constater qu'aujourd'hui, peut-être même plus.

Q. Plus important?

R. Tout ce que je peux vous dire, c'est que je ne voudrais pas m'aventurer sur ce terrain avec un cheval et une charrue [...]

Q. Étant donné que la plus grande partie de la superficie cédée est constituée par de bonnes terres agricoles, qu'il y a très peu de terres de bonne qualité dans la réserve actuelle, de bonnes terres agricoles, et que la plus grande partie de la terre de cette réserve est de mauvaise qualité, vous estimez donc que les agents des Indiens et le représentant du Ministère s'en seraient aperçus en 1907?

R. Ils auraient en tout cas remarqué les pierres et le ruissellement diffus. Il aurait été impossible de ne pas le remarquer. Cela représente une grande partie de la réserve et c'était certainement apparent, même à l'époque.

Q. À votre avis, la cession de ces 33 000 acres de la réserve en 1907 a-t-elle nui au développement agricole des membres de la Première Nation?

R. Je dirais que oui.

Q. Alors, à votre avis, la cession des 33 000 acres de la réserve était-elle dans le meilleur intérêt des membres de la Première Nation?

R. Je ne le crois pas[164].

La dernière question relève de la compétence de la Commission. Cependant, avant de nous pencher sur cette question ainsi que sur les autres aspects de l'analyse juridique et factuelle exigée dans la présente enquête, nous examinerons brièvement les questions qui nous sont soumises.

[164] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 137-139 (David Hoffman).

PARTIE III

QUESTIONS

La grande question qui se pose à la Commission est de décider si le Canada a une obligation légale non acquittée à l'égard de la Première Nation de Kahkewistahaw à la suite des événements découlant de la cession de la réserve indienne 72, en 1907. Pour permettre de déterminer plus aisément si la revendication présentée par Kahkewistahaw au Canada est valable, les avocats des parties en cause sont convenus de chercher réponse aux questions suivantes :

I La cession, le 28 janvier 1907, d'environ 33 281 acres de la réserve 72 de Kahkewistahaw était-elle valable?

1. La Couronne a-t-elle obtenu la cession :
- **a) par contrainte;**
- **b) par abus d'influence;**
- **c) à la suite d'un accord léonin;**
- **d) à la suite d'une déclaration inexacte faite avec négligence?**

2. Lorsqu'elle a obtenu la cession, la Couronne a-t-elle respecté les procédures relatives aux cessions prévues par la *Loi des Sauvages*?

3. La Couronne avait-elle des obligations de fiduciaire en ce qui concerne la cession de 1907 par la Première Nation et, dans ce cas, la Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations de fiduciaire lorsqu'elle a obtenu la cession?

4. Les dispositions du Traité n° 4 imposaient-elles l'obligation à la Couronne d'obtenir le consentement des Indiens détenant le droit relatif à la réserve de Kahkewistahaw avant l'aliénation d'environ 33 281 acres de la réserve et dans ce cas, ce consentement a-t-il été obtenu?

II Si la cession de 1907 était valable et si les réserves routières étaient incluses, la Première Nation a-t-elle obtenu une compensation adéquate pour ces réserves routières et, dans le cas contraire, la Couronne a-t-elle enfreint une obligation de fiduciaire à l'égard de la Première Nation en n'accordant pas une compensation adéquate à la Première Nation pour ces réserves routières?

III Si les éléments de preuve relatifs aux questions qui précèdent ne sont pas concluants, à quelle partie incombe le fardeau de la preuve?

Au cours de la présente enquête, une grande quantité de documents ont été déposés dans le cadre de la preuve, le témoignage des anciens de la Première Nation de Kahkewistahaw a été entendu et consigné, et de longs arguments de fait et de droit ont été présentés par les avocats. En résumé, il existe une masse considérable d'information sur laquelle nous pouvons nous appuyer au cours de nos délibérations, et dans la Partie IV du présent rapport, nous nous proposons d'examiner les questions soulevées en deux parties.

Dans la première partie de notre analyse, nous déterminerons les exigences techniques relatives à la cession de terres de réserve, qui sont énoncées dans la *Loi des Sauvages* de 1906, puis nous verrons si ces exigences ont été satisfaites en ce qui concerne la cession.

En deuxième lieu, puisque notre mandat consiste aussi à établir s'il existe une obligation légale non remplie à l'égard de la Première Nation, nous examinerons la question d'une négligence éventuelle de la Couronne quant aux obligations de fiduciaire que la Cour suprême du Canada a superposées au régime législatif en matière de cession.

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 LA VALIDITÉ DE LA CESSION DE 1907

Les dispositions de la *Loi des Sauvages* de 1906 relatives aux cessions

Lorsque la validité de la cession de terres de réserve opérée par une bande indienne est contestée, il convient d'examiner en premier lieu les dispositions de la *Loi des Sauvages* relatives aux cessions. En l'espèce, les dispositions pertinentes sont celles de la version de 1906 de la *Loi des Sauvages*[165]. Les articles 48, 49 et 50 de la *Loi des Sauvages* de 1906 interdisent la vente directe de terres de réserve à des tiers et fixent les conditions de forme d'une cession. Ces dispositions se lisent comme suit :

> 48. Sauf les restrictions prévues par la présente Partie, nulle réserve ou portion de réserve ne peut être vendue, aliénée ou affermée, avant d'avoir été cédée ou abandonnée à la Couronne pour les objets prévus en la présente Partie; mais le surintendant général peut donner à bail, au profit de tout sauvage, sur sa demande, le terrain auquel celui-ci a droit, sans formalité préalable de cession ou d'abandon, et il peut sans qu'il y ait eu abandon, disposer de la manière la plus avantageuse possible pour les sauvages, des graminées sauvages et du bois mort ou abattu par le vent.
>
> 49. Sauf les restrictions autrement établies par la présente Partie, nulle cession et nul abandon d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou de tout sauvage individuel, n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession ou l'abandon ne soit ratifié par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus, à une assemblée ou à un conseil convoqué à cette fin conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du

---

[165] R.S.C. 1906, c. 81, tel que modifié [ci-après appelé *Loi des Sauvages de 1906*].

surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en conseil ou par le surintendant général à y assister.

2. Nul sauvage ne peut voter ni assister à ce conseil s'il ne réside habituellement sur la réserve en question ou près de cette réserve, et s'il n'y a un intérêt.

3. Le fait que la cession ou l'abandon a été consenti par la bande à ce conseil ou assemblée doit être attesté sous serment, par le surintendant général ou par le fonctionnaire autorisé par lui à assister à ce conseil ou assemblée, et par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote, devant un juge d'une cour supérieure, cour de comté ou de district, ou devant un magistrat stipendiaire ou un juge de paix, ou, dans le cas de réserves dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan ou d'Alberta ou dans les territoires, devant le commissaire des sauvages, et dans le cas de réserves dans la Colombie-Britannique, devant le surintendant visiteur des sauvages de la Colombie-Britannique, ou, dans l'un ou dans l'autre cas, devant quelque autre personne ou employé à ce spécialement autorisé par le gouverneur en conseil.

4. Après que ce consentement a été ainsi attesté, la cession ou l'abandon est soumis au gouverneur en conseil, pour qu'il l'accepte ou le refuse.

50. Rien de contenu en la présente Partie n'a l'effet de confirmer une cession ou un abandon qui, sans la présente Partie, aurait été nul; et nulle cession et nul abandon d'une réserve ou portion d'une réserve à une personne autre que Sa Majesté ne vaut.

Ces dispositions législatives s'inspirent des principes contenus dans la Proclamation royale de 1763, qui précise :

> Et comme il s'est commis de grandes fraudes & abus dans l'achat des terres fait avec les sauvages au grand préjudice de nos intérêts, & au mécontentement des dits sauvages, pour prévenir de pareilles irrégularités à l'avenir et afin que les sauvages soient convaincus de notre justice & de la résolution que nous avons prise d'écarter tout juste sujet de mécontentement; Voulons & ordonnons avec l'avis de notre Conseil privé que personne n'achète des terres des sauvages qui leur ont été réservées dans ces parties de nos colonies où nous avons trouvé à propos de permettre des établissements. Mais s'il arrivait qu'aucun des dits sauvages voulut disposer des dites terres, nous voulons que l'achat en soit fait par nous, & en notre nom dans une assemblée des dits sauvages qui sera convoquée à ce dessein par les gouverneurs ou commandants en chef de nos différentes colonies dans lesquelles elles pourront se trouver [...].

Les dispositions parallèles des versions de 1906 et de 1927 de la *Loi des Sauvages* en matière de cession ont été interprétées par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Cardinal c. La Reine*[166] et *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada*[167] (ce dernier arrêt est appelé par la suite l'arrêt *Apsassin*) et par la Cour de l'Ontario (Division générale) et la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*[168]. Dans l'arrêt

---

[166] *Cardinal c. La Reine* [1982] 1 R.C.S. 508; 13 D.L.R. (4th) 321; [1982] 3 C.N.L.R. 3.

[167] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, [1995] 4 R.C.S. 344.

[168] *Chippewas of Kettle and Stony Point* v. *Canada (Attorney General)*, inédit [1996] O.J. nº 4188 (2 décembre 1996) (C.A. Ont., juge Laskin), confirmant la décision *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada* (1995), 24 O.R. (3d) 654 (C. Ont.-Div. gén., juge Killeen).

Cardinal, le juge Estey a résumé de la façon suivante les dispositions de la *Loi des Sauvages* de 1906 en matière de cession :

> On a aussi soutenu que l'interprétation que nous examinons maintenant expose les membres de la bande au risque de perdre des biens et d'autres droits, contrairement à l'objet et à l'esprit général de la *Loi des Sauvages*. Il y a lieu de noter, à cet égard, que des mesures de précaution sont intégrées à la procédure de ces cessions établies par la Partie I de la Loi. Premièrement, l'assemblée doit être convoquée expressément pour étudier la question de la cession. Cette question ne peut être examinée à une assemblée régulière ou à une assemblée dont on n'a pas donné avis exprès à la bande. Deuxièmement, l'assemblée doit être convoquée conformément aux usages de la bande. Troisièmement, l'un des chefs ou des anciens doit attester sous serment le vote et le fait que l'assemblée était régulièrement constituée. Quatrièmement, seuls ceux qui résident dans la réserve peuvent voter en raison des dispositions d'exclusion du par. 49(2). Cinquièmement, l'assemblée doit se tenir en présence d'un représentant de Sa Majesté. Et sixièmement, même si le vote est affirmatif, le gouverneur en conseil peut approuver ou refuser la cession. *C'est en fonction de ces mesures de précaution qu'il faut étudier la façon dont la ratification par les membres de la bande ayant droit de vote doit être déterminée en vertu de l'art. 49*[169].

Il est donc possible de résumer de la façon suivante les conditions de forme en matière de cession que fixe l'article 49 de la *Loi des Sauvages* :

1. Une assemblée spéciale doit être convoquée dans le but exprès d'examiner la cession des terres c'est-à-dire qu'une proposition de cession ne peut être présentée lors d'une assemblée ordinaire

---

[169] *Cardinal c. La Reine* [1982] 1 R.C.S. 518-519; [1982] 3 C.N.L.R. 3; 13 D.L.R. (4th) 321.

de la bande ou lors d'une assemblée qui n'a pas donné lieu à la diffusion d'un avis du projet de cession;

2. l'assemblée doit être convoquée conformément aux règles en usage dans la bande;

3. l'assemblée doit être tenue en la présence du surintendant général ou d'un agent autorisé;

4. la majorité des membres de sexe masculin de la bande ayant atteint l'âge de 21 ans doit assister à l'assemblée et une majorité des personnes présentes doit à son tour consentir à la cession;

5. en vertu du paragraphe (2), seuls les hommes qui résident habituellement dans la réserve ont le droit de vote;

6. en vertu du par. (3), le fait que la cession a été consentie par la bande doit être attesté sous serment par la Couronne et par la bande;

7. en vertu du par. (4), la cession doit être soumise au gouverneur en conseil, qui l'accepte ou la refuse.

Les six premiers de ces critères ont trait au consentement de la bande à la cession de la totalité ou d'une partie de la réserve. Lorsque la bande a consenti à la cession, le gouverneur en conseil doit donner son assentiment pour que la cession soit valable. Nous allons maintenant examiner chacun de ces critères dans le contexte du cas à l'étude.

Respect des conditions de forme de la cession

Premièrement, le consentement a-t-il été donné lors d'une assemblée ou d'un conseil convoqué à cette fin? Certains éléments indiquent qu'une assemblée a été convoquée le 28 janvier 1907, mais la validité de l'avis de convocation est contestée. Les faits soumis à la Commission permettent de croire que l'avis était valide. La Première Nation soutient qu'il y avait peut-être de 25 à 28 membres ayant atteint l'âge de 21 ans, d'après les listes de bénéficiaires de 1906 et 1907, mais les statistiques ministérielles compilées aux fins du vote portant sur la cession ne comptent que 19 membres possédant un droit de vote. À notre avis, les dossiers ministériels compilés à l'époque de la cession fournissent une preuve acceptable du nombre de membres de la bande qui avaient droit de vote au moment de l'assemblée. Même s'il y avait entre 25 et 28 hommes adultes dans la bande, l'écart peut être attribué au fait que certains hommes étaient absents ou ne pouvaient pas voter parce qu'ils ne résidaient pas habituellement dans la réserve au moment de la cession.

Si l'on suppose qu'il y avait 19 membres ayant droit de vote au moment de la cession, l'avis de convocation semble avoir été diffusé de façon adéquate pour la première assemblée, le 23 janvier 1907, parce que ces 19 membres ont assisté à l'assemblée. En ce qui concerne la deuxième assemblée, celle du 28 janvier, 17 des 19 membres ayant le droit de vote y ont assisté, ce qui là encore permet de croire qu'un avis adéquat avait été signifié. En outre, les dossiers préparés par l'inspecteur Graham et l'agent des Indiens Millar indiquent que les membres eux-mêmes ont demandé la tenue de la deuxième assemblée, et aucune preuve ne dément ce fait. La conclusion logique à tirer de ces faits est qu'un avis a été régulièrement signifié à

la bande quant à l'heure, au lieu et au but de l'assemblée du 28 janvier consacrée à la cession.

Deuxièmement, l'assemblée a-t-elle été convoquée conformément aux règles de la bande? Le Canada réfute l'argument selon lequel la Couronne n'aurait pas respecté les règles de la bande puisque [traduction] «[r]ien ne permet d'établir ce qu'étaient les règles de la bande». Malgré les graves réserves que nous entretenons au sujet du processus par lequel la cession a été obtenue, nous constatons qu'un grand nombre de membres ont assisté à l'assemblée consacrée à la cession le 28 janvier 1907, et nous y reviendrons. En outre, la formule standard d'attestation, imprimée, que Kahkanowenapew a signée, confirme que l'assemblée a été convoquée [traduction] «suivant les règles de la bande», et nous ne relevons aucune preuve précise qui contredise cette affirmation.

Troisièmement, l'assemblée consacrée à la cession a-t-elle été tenue en présence du surintendant général ou d'un agent autorisé à y assister en son nom? La Première Nation soutient que l'inspecteur Graham n'était pas autorisé par le gouverneur en conseil ni par le surintendant général à assister à l'assemblée. Il tenait plutôt ses instructions du secrétaire McLean, qui était surintendant général adjoint *par intérim* des Affaires indiennes au cours de l'été et de l'automne 1906[170]. Le Canada affirme que Graham était autorisé à assister à l'assemblée par le surintendant général, ayant rang de ministre à la Direction générale des affaires indiennes, parce qu'une note de service résumant la proposition de Graham en vue de la cession contient dans la marge une note manuscrite, datée du 29 septembre 1906, qui précise

---

[170] Frank Pedley était surintendant général adjoint des Affaires indiennes à l'époque. Arguments présentés au nom de la Première Nation de Kahkewistahaw, 26 janvier 1996, p. 116.

[traduction] « Approuvé, faites le nécessaire », suivi des lettres « BOM » (acronyme de l'expression « By Order of Minister » « Par ordre du ministre). Pour affirmer que McLean avait le pouvoir de déléguer cette mission à Graham, le Canada s'appuie sur l'affirmation suivante, tirée du jugement de première instance dans l'affaire *Apsassin* :

> Aucune disposition de l'article 51 de la *Loi des Indiens* [art. 49 de la Loi de 1906] n'indique que le Parlement voulait que le surintendant général, plutôt que son substitut, *autorise personnellement* un individu à assister à l'assemblée de la cession. Le paragraphe 31(*l*) de la *Loi d'interprétation* s'applique donc[171].

Les paragraphes 31(f) et (m) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1906, chapitre 1, appuient cette interprétation :

> 31. Dans une loi, à moins qu'il n'y apparaisse d'intention contraire, »
>
> (f) s'il est conféré un pouvoir ou s'il est imposé un devoir au titulaire d'un office en cette qualité, le pouvoir peut être exercé et le devoir doit être accompli par celui qui au moment occupe l'office;
>
> (m) les mots par lesquels il est donné ordre ou pouvoir à tout autre employé ou fonctionnaire public de faire un acte ou une chose quelconque, ou qui de toute autre manière lui sont applicables à

---

[171] Un abrégé des motifs du jugement est publié sous l'intitulé *Apsassin c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1988] 3 C.F. 20 (1re instance). Le texte complet est publié sous l'intitulé *Bande indienne de la rivière Blueberry et bande indienne de la rivière Doig c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 14 F.T.R. 161.

> raison de son titre d'office, comprennent ses successeurs à cet emploi, et son adjoint ou substitut légalement nommé.

Sur ce point, nous convenons avec le Canada que McLean, à titre de surintendant général adjoint par intérim, était [traduction] « le titulaire provisoire de la charge » de surintendant général adjoint et qu'il était habilité à exercer les fonctions attachées à cette charge. Par conséquent, McLean avait le pouvoir d'autoriser l'inspecteur Graham à assister à l'assemblée tenue par la bande de Kahkewistahaw au sujet de la cession, ce qu'il a fait.

Quatrièmement, la cession a-t-elle été acceptée par une majorité des membres ayant droit de vote? À notre avis, elle l'a été. Au cours de l'assemblée relative à la cession tenue le 28 janvier 1907, 11 des 17 membres ayant droit de vote qui assistaient à cette assemblée ont voté en faveur de la cession. Comme la bande ne comptait que 19 membres ayant droit de vote, cela constitue une majorité absolue de tous les membres ayant droit de vote, qu'ils aient ou non assisté à l'assemblée. Par ailleurs, même s'il y avait 28 membres ayant droit de vote au moment du scrutin au sujet de la cession, les exigences en matière de majorité étaient satisfaites puisque 17 des 28 membres ayant droit de vote ont assisté à l'assemblée et que 11 de ces 17 membres ont voté en faveur de la cession. Dans l'arrêt *Cardinal*, le juge Estey a écarté l'argument selon lequel la *Loi des Sauvages* de 1906 exige la majorité absolue. Comme il y avait quorum parce que la majorité des membres ayant droit de vote assistaient à l'assemblée consacrée à la cession, la *Loi* exigeait seulement que la majorité simple des membres présents à l'assemblée votent en faveur de la cession.

Cinquièmement, tous les membres votant résidaient-ils habituellement dans la réserve et avaient-ils un intérêt dans cette réserve? Rien ne permet de croire qu'aucun des 17 membres ayant participé au scrutin le 28 janvier 1907 ait été inhabile à voter pour cause de non-résidence.

Sixièmement, la cession a-t-elle été dûment attestée? Le paragraphe 49(3) de la *Loi des Sauvages* de 1906 stipule que l'issue du scrutin relatif à la cession doit être attestée sous serment par le surintendant général ou par son agent dûment autorisé et par □l'un des chefs ou des anciens qui y a[vait] assisté□. Cette condition a-t-elle été remplie? Comme on l'a dit précédemment, sur l'attestation de cession le mot □chef□, imprimé sur la formule, a été rayé et remplacé par le mot □Indien□ de sorte que Kahkanowenapew, un membre ordinaire de la bande, a pu attester la cession sous serment.

De prime abord, ces circonstances semblent similaires à celles constatées dans l'affaire *Apsassin*, où les chefs n'ont pas personnellement attesté la cession. Ils ont simplement dit au commissaire à l'assermentation qu'ils désiraient la cession, et le commissaire a ensuite signé l'attestation. Toutefois, les choses étaient différentes dans le cas de Kahkewistahaw, car aucun chef ni ancien n'était présent à l'assemblée consacrée à la cession ni lors de la signature de l'attestation. Comme nous le verrons ci-après dans la discussion des obligations de fiduciaire du Canada à l'égard des Premières Nations, les décès de Kahkewistahaw, de Wasacase et de Louison avaient créé au sein de la bande un vide politique qui n'avait pas encore été comblé au moment de la cession. C'est donc un membre ordinaire de la bande, qui avait assisté à l'assemblée consacrée à la cession, qui a signé l'attestation. À notre avis, il y a là,

nettement, inobservation du paragraphe 49(3) parce qu'il n'y avait ni chef ni notable pour attester de la validité de la cession.

Enfin, la cession a-t-elle été acceptée par le gouverneur en conseil, comme l'exige le paragraphe 49(4)? Nous avons déjà signalé que la cession avait été soumise au gouverneur en conseil le 26 février 1907 et approuvée le 4 mars de la même année. Sur le plan purement technique, les exigences du paragraphe 49(4) ont été satisfaites parce que le consentement de la bande a été présenté au gouverneur en conseil et accepté. Toutefois, attendu les motifs invoqués par le juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, semblent indiquer que la Couronne pourrait être tenue de respecter, outre les conditions de forme stipulées au paragraphe 49(4), des obligations de fiduciaire. Nous reviendrons à la question des obligations de fiduciaire de la Couronne dans la section suivante du rapport.

Caractère impératif ou supplétif et directif des conditions de forme en matière de cession

Comme nous avons conclu que la cession de 1907 n'était pas conforme aux dispositions en matière d'attestation qui figurent au paragraphe 49(3) de la *Loi des Sauvages* de 1906, il est nécessaire d'examiner si cette inobservation suffit à invalider la cession de 1907. De toute évidence, si les dispositions de l'article 49 de la *Loi des Sauvages* sont impératives plutôt que simplement supplétives ou directives, la cession qui ne remplit pas une de ces conditions peut être invalidée de ce seul fait. Pour mieux comprendre de quelle façon il convient d'interpréter ces dispositions, il faut examiner la jurisprudence pertinente.

Dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point*, le juge Killeen a conclu que l'inobservation de l'article 49 n'a pas toujours pour effet d'invalider la cession. Il a déclaré :

> [Traduction] Quel est, en l'espèce, l'effet des par. 49(1) à 49(3)?
>
> Le paragraphe 49(1) fixe, à mon avis, en des termes explicites, une condition préalable à la validité d'une cession ou d'une vente de terres de réserve indienne. Cette disposition précise clairement que nulle cession □n'est valide ni obligatoire□ si les conditions fixées ne sont pas respectées.
>
> En raison du principe de protection à la base de la *Proclamation royale*, confirmé par les articles 48 à 50, il est tout simplement impossible de soutenir que le par. 49(1) ne fixe pas une condition essentielle à la validité d'une cession. Si la cession en cause n'a pas été réalisée suivant la procédure prévue au paragraphe 49(1), elle est nécessairement frappée de nullité absolue. Soutenir le contraire reviendrait à ré-écrire l'histoire et les principes qui sous-tendent la *Proclamation royale* et la *Loi sur les Indiens*[172].

Les quatre critères essentiels énoncés dans le paragraphe 49(1) sont le consentement de la majorité des membres masculins de la bande âgés de plus de 21 ans, la tenue d'une assemblée ou d'un conseil convoqué aux fins d'examiner le projet de cession et de l'approuver, le fait que cette assemblée soit convoquée □conformément aux usages de la bande□ et le fait que l'assemblée soit tenue en présence du surintendant général des Affaires indiennes ou de son représentant. Nous avons déjà établi que toutes ces conditions avaient été remplies.

---

[172] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada* (1995), 24 O.R. (3d) 654 à la p. 685 (C. Ont.-Div. gén.).

En ce qui concerne l'exigence relative à la résidence, prévue au paragraphe 49(2), le juge Killeen précise :

> [Traduction]
> Je puis aussi dire, ici, que je ne suis pas convaincu que le par. 49(2) fixe une condition de forme essentielle du genre précisé au par. 49(1). Rien dans le par. 49(2) ne donne à penser que l'inobservation de ces directives invaliderait la cession. Quoi qu'il en soit, je suis tout à fait convaincu que le par. 49(2) a été respecté et qu'aucun des participants au scrutin, lors de l'assemblée, n'a enfreint cette condition[173].

Comme nous l'avons signalé antérieurement, la Commission est parvenue à la même conclusion à partir des faits de la présente affaire.

Pour ce qui est de la disposition relative à l'attestation qui, à notre avis, n'a pas été respectée dans cette affaire, le juge Killeen affirme :

> [Traduction]
> Je ne peux pas souscrire à l'avis de M. Vogel, qui considère que le par. 49(3) contient une condition préalable essentielle à la validité de la cession.
>
> Il est vrai que le par. 49(3) stipule □doit être attesté□ mais, dans ce contexte, je crois que cette formule est supplétive plutôt qu'impérative.
>
> Pour bien comprendre le sens et la portée de l'expression, il faut examiner l'objet et le but du par. 49(3). D'après moi, son but est nettement distinct de celui des par. 49(1) ou (2). Ces deux derniers paragraphes définissent les modalités qu'une bande indienne doit respecter pour réaliser une cession valide. Par contre, le par. 49(3) a ce que j'appellerais une fonction de preuve a posteriori, c'est-à-dire la

---

[173] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada* (1995), 24 O.R. (3rd) 654 à la p. 690 (C. Ont.-Div. gén.).

> production d'un document signé sous serment prouvant que les conditions des par. 49(1) et (2) ont bien été respectées à tous égards.
>
> Je ne peux croire qu'une disposition concernant la préparation d'une preuve visant à certifier après le fait que les modalités légales ont été respectées puisse, d'une façon ou d'une autre, avoir pour effet d'annuler le consentement à une cession par ailleurs valide. Le par. 49(3) lui-même n'utilise pas le même langage que le par. 49(1) « nulle cession et nul abandon d'une réserve [...] n'est valide ni obligatoire, à moins » et, en l'absence d'un tel langage, le contexte et le but du par. 49(3) exigent qu'on l'interprète comme ayant un effet supplétif plutôt qu'impératif[174].

Par la suite, le juge McLachlin a, dans l'arrêt *Apsassin*, cherché à déterminer si les paragraphes 51(3) et (4) de la *Loi des Sauvages* de 1927, qui correspondent aux paragraphes 49(3) et (4) de la *Loi* de 1906, ont un caractère impératif ou simplement supplétif ou directif :

> Cela soulève la question de savoir si les par. 51(3) et (4) ont un caractère soit impératif, soit simplement supplétif ou directif. Le juge Addy de la Section de première instance de la Cour fédérale et le juge Stone de la Cour d'appel fédérale ont statué que malgré l'utilisation du mot *shall* (« doit » ou l'indicatif présent, selon le cas, dans le texte français) les dispositions avaient un caractère supplétif et non pas impératif, appuyant leur conclusion sur l'arrêt *Montreal Street Railway Co. c. Normandin*, [1917] A.C. 170 (C.P.), dans lequel on a résumé ainsi (à la p. 175) les facteurs servant à déterminer si une directive contenue dans une disposition législative a un caractère soit impératif, soit supplétif ou directif (à la p. 175) :

---

[174] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada* (1995), 24 O.R. (3rd) 654 aux p. 691-692 (C. Ont.-Div. gén.).

> Lorsque les dispositions d'une loi se rapportent à l'exécution d'un devoir public et que, dans un cas donné, déclarer nuls et non avenus des actes accomplis par manquement à ce devoir entraînerait, pour des personnes qui n'ont aucun contrôle sur ceux chargés de ce devoir, une injustice ou des inconvénients généraux graves, et en même temps n'aiderait pas à atteindre l'objet principal visé par le législateur, on conclut habituellement que ces dispositions ne sont que directives...

Le juge Addy a conclu que le fait de reconnaître à ces dispositions un caractère impératif ne favoriserait pas la réalisation de l'objet principal de la loi, qui est de faire en sorte que la vente de la réserve se fasse selon les désirs de la bande. Le juge Stone a souscrit à cette conclusion. Depuis, notre Cour a jugé que l'objet de la loi ainsi que la conséquence d'une décision dans un sens ou dans l'autre sont les considérations les plus importantes pour déterminer si une directive a un caractère impératif ou directif : *Colombie-Britannique (Procureur général)* c. *Canada (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 41.

L'objet véritable des par. 51(3) et (4) de la *Loi des Indiens* était de faire en sorte que le consentement de la bande à la cession soit valide. Les éléments de preuve en la possession du MAI, notamment la liste des personnes ayant participé au vote, établissaient amplement l'existence d'un consentement valide. De plus, interpréter ces dispositions comme étant impératives entraînerait de graves inconvénients, non seulement dans le cas où la cession est contestée plus tard, mais également dans tous ceux où on ne s'est pas conformé à la disposition, car il faudrait alors que la bande tienne une nouvelle assemblée, consente à la cession et atteste ce consentement. Je suis donc d'accord avec la conclusion des tribunaux inférieurs que le mot « *shall* » (« doit » ou l'indicatif présent, selon le cas, dans le texte français) utilisé dans les dispositions en cause ne devrait pas être

> considéré comme ayant un sens impératif. L'inobservation de l'art. 51 de la *Loi des Indiens* n'invalide donc pas la cession[175].

Nous concluons, après avoir appliqué le raisonnement susmentionné aux faits de la cause, que l'inobservation des dispositions de l'article 49 de la *Loi des Sauvages* de 1906 ne suffit pas à invalider la cession dans ce cas particulier. L'affidavit d'attestation a certes été signé par Kahkanowenapew et non pas par □un des chefs ou des anciens□, mais il est évident que le consentement avait déjà été obtenu à la majorité. Le paragraphe 49(3) a simplement pour but de confirmer le fait que les conditions des paragraphes 49(1) et (2) ont été remplies, notamment le consentement de la majorité des membres de la bande, donné lors d'une assemblée publique convoquée dans le but de discuter de la cession. Nous convenons que le fait d'invalider la cession pour le seul fait que le consentement déjà obtenu à la majorité n'a pas été régulièrement attesté entraînerait de graves inconvénients et ne favoriserait pas notre objectif, qui consiste à vérifier si la bande a véritablement consenti à la cession. Nous concluons aussi que l'inobservation d'une condition procédurale de la *Loi des Sauvages* relative aux cessions n'a pour effet, en elle-même, d'imposer au Canada une obligation légale à l'égard de la Première Nation, qui n'aurait pas été exécutée[176].

---

[175] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 aux p. 374-375 (le juge McLachlin).

[176] Les parties ont aussi fait valoir qu'il y avait peut-être, en vertu du Traité n° 4 lui-même, des exigences selon lesquelles la Couronne aurait été tenue de solliciter le consentement de la bande de Kahkewistahaw avant d'obtenir la cession de 1907. Dans la mesure où les exigences du traité en matière de cession peuvent contredire les dispositions des articles 48 à 50 de la *Loi des Sauvages* de 1906, nous sommes d'avis que les conditions de la *Loi* prévalent. Comme l'a affirmé

Effet d'une cession valide sur le plan de la forme

Que va donc être l'effet du refus d'□invalider□, pour reprendre le terme du juge McLachlin, la cession? La Cour d'appel de l'Ontario a examiné de plus près la question dans les motifs de son jugement dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point*. Dans cette espèce, la bande avait cédé des terres qui devaient être vendues à un acheteur du nom de MacKenzie Crawford au prix de 85 $ de l'acre, plus une □prime□ de 15 $ qui devait être payée en deux versements à chacun des membres ayant droit de vote : 5 $ au moment du scrutin, pendant l'assemblée consacrée à la cession, et 10 $ si la bande consentait à la cession. Le juge Laskin, de la Cour d'appel, a décrit les raisons de cette □prime□ en ces termes :

---

le juge Cory dans *La Reine c. Horseman* [1990] 3 C.N.L.R. 95 à la p. 105 (CSC) :

> [Traduction]
> En outre, même s'il est peut-être inacceptable aujourd'hui, sur les plans politique et moral, de prendre une mesure comme celle décrite dans l'Entente de 1930 sans consulter les Autochtones concernés et sans obtenir leur assentiment, le pouvoir du gouvernement fédéral d'apporter une telle modification, de façon unilatérale, n'est pas mis en cause et n'a pas été contesté dans le cadre de la présente affaire.

Nous convenons avec le Canada que, lorsque la *Loi des Sauvages* de 1906 a été promulguée, la loi fédérale pouvait notablement influer sur les droits issus de traités ou les régir, dans la mesure où la législation manifestait clairement l'intention de modifier un droit issu de traité. À l'époque de la cession, aucune contrainte constitutionnelle n'empêchait le Canada d'adopter une telle loi puisque l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les droits ancestraux et les droits issus de traités *actuels*, n'existait pas. Toutefois, nous souscrivons aussi à la position du Canada qu'il n'est pas nécessaire de conclure qu'il existe des incohérences entre la *Loi des Sauvages* de 1906 et le Traité n° 4 pour ce qui est des exigences en matière de cession. Le traité ne précise aucune exigence en ce qui concerne le niveau requis de consentement ou les moyens par lesquels ce consentement doit être exprimé. Par conséquent, les exigences législatives en matière de cession représentaient une expression raisonnable du consentement requis en vertu du traité et, dans la mesure où ces exigences législatives ont été satisfaites, on peut dire que les exigences découlant du traité sont également satisfaites.

> [Traduction]
> Crawford a d'abord proposé au Département des Affaires indiennes d'acheter ces terres au prix de 85 $ de l'acre, comptant. Il a ensuite offert de payer en plus une « prime » de 15 $ à chaque membre de la bande ayant le droit de participer au scrutin relatif à la cession parce que, comme il le disait, les Indiens [traduction] « ont tous déclaré qu'ils avaient besoin d'un peu d'argent immédiatement » et « j'ai bien l'impression qu'ils avaient besoin d'un peu d'argent. » Lors de l'assemblée, Crawford et les membres de la bande ont discuté du prix de vente et de la somme qu'il convenait de verser sans délai. L'agent des Indiens se demandait s'il était acceptable de verser une prime. Crawford a apparemment offert de payer 100 $ l'acre plutôt que 85 $ l'acre et une prime de 15 $, mais après en avoir débattu pendant l'assemblée, Crawford et les membres de la bande ont opté pour la prime. Il est facile de comprendre les raisons de cette décision. En vertu des dispositions législatives, le montant maximum qui pouvait être distribué aux membres de la bande correspondait à 50 % du produit de la vente après la conclusion de la transaction, et encore fallait-il soustraire de cette somme les dettes de la bande. Les membres votants, par contre, toucheraient la prime directement, et intégralement. Lors de l'assemblée, Crawford a versé 5 $ à chaque membre votant. Deux mois et demi plus tard environ, il est revenu dans la réserve et il a payé le reste de la prime[177].

Après avoir clos la vente, quelque vingt-huit mois après la cession, Crawford a revendu les terres pour un prix près de trois fois supérieur à ce qu'il avait payé.

La bande soutient que la « prime » n'était rien d'autre qu'un pot-de-vin, et affirme que le versement de cette « prime » et, de fait, la présence même de Crawford à l'assemblée consacrée à la cession étaient interdits par la *Proclamation*

---

[177] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*, inédit, [1996] O.J. n° 4188 (2 décembre 1996), aux p. 12-13 (C.A. Ont.).

royale de 1763 et par la *Loi des Sauvages*. Le troisième motif invoqué par la bande pour contester la validité de la cession est le retard de 28 mois pour clore la transaction. Lorsque le Canada a présenté une demande préliminaire de jugement sommaire refusant le jugement déclaratoire que réclamait la bande, le juge Killeen, de la Division générale de la Cour de l'Ontario, a rejeté les trois motifs parce qu'ils ne soulevaient pas des questions pouvant faire l'objet d'un procès.

La Cour d'appel a confirmé la décision du juge Killeen et a rejeté l'appel. Le juge Laskin a reconnu que l'intention de la *Proclamation royale* et des dispositions de la *Loi des Sauvages* en matière de cession était d'empêcher que les Autochtones soient exploités par des acheteurs tiers en confiant à la Couronne [traduction] « un rôle de protecteur et de fiduciaire » qui l'amène à s'interposer entre les parties. La loi prévoyait aussi la tenue d'assemblées publiques pour discuter des cessions pour que, selon le juge Laskin, [traduction] « les tractations se faisant publiquement, les fraudes, les abus et les malentendus soient moins probables[178]. » La Cour d'appel a néanmoins statué à l'unanimité que ni la présence de Crawford à l'assemblée consacrée à la cession ni son offre de verser une « prime » sur-le-champ n'enfreignaient l'esprit ni la lettre de la *Proclamation royale* ou de la *Loi des Sauvages*. Le juge Laskin a conclu que la bande avait non seulement eu l'intention de céder ses terres, mais qu'elle avait effectivement insisté à plusieurs occasions pour que Crawford conclue rapidement la transaction. La Cour a aussi déclaré que la cession, étant générale et exempte de réserve [traduction] « avait eu pour effet

---

[178] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*, inédit, [1996] O.J. n° 4188 (2 décembre 1996), aux p. 9-10 (C.A. Ont).

d'éteindre le droit ancestral sur les terres cédées[179] et n'était assujettie à aucune entente verbale ou condition voulant que la transaction soit conclue dans un délai raisonnablement bref après le scrutin sur la cession, comme la bande le prétendait.

L'extinction du droit ancestral sur les terres cédées signifie que la bande de Kahkewistahaw ne peut pas contester les titres que détiennent, à l'heure actuelle, les propriétaires légitimes des terres cédées, dont la plupart, sinon tous, doivent maintenant être des tiers qui ont acheté les terres de bonne foi, à leur juste valeur marchande. Il ne faut pas oublier, toutefois, que dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point* l'appel portait sur une motion présentée par la Couronne afin de demander un jugement sommaire rejetant la demande par la bande, d'un jugement déclarant nulle la cession de 1927 et la patente de 1929 de la Couronne. La décision a confirmé la cession ainsi que les titres des défendeurs qui sont maintenant propriétaires de chalets sur les terres cédées par la bande en 1927, mais le juge Killeen a également reconnu que certaines questions ne pouvaient être réglées selon la procédure sommaire et devaient être examinées dans le cadre d'un procès :

> [Traduction]
> La conclusion indiquant que, d'après les faits de l'espèce, *il y a eu conduite oppressive ne peut influer sur la validité du décret* [approuvant la cession]; *cette condition doit plutôt s'inscrire dans le cadre de l'autre demande de la bande fondée sur la violation d'une obligation de fiduciaire*[180].

---

[179] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*, inédit, [1996] O.J. nº 4188 (2 décembre 1996) à la p. 29 (C.A. Ont).

[180] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada* (1995), 24 O.R. (3rd) 654 à la p. 698 (C. Ont-Div. gén.).

De la même façon, la Cour d'appel a conclu :

> [Traduction]
> [...] qu'en est-il, alors, des paiements en espèces qui, comme l'a dit le juge des motions, « avaient des relents d'échec moral »? À mon avis, rien ne permet de croire que ces paiements en espèces, pour reprendre la formule du juge McLachlin, ont vicié l'« intention véritable » ou le « consentement libre et éclairé » de la bande ou, pour reprendre les termes du juge Gonthier, « au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la Bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait. » Tout comme dans l'arrêt *Apsassin*, il convient de respecter la décision de la bande concernant la vente. Par conséquent, comme le juge Killeen, je suis convaincu que la question de l'effet des paiements en espèces sur la validité de la cession ne peut faire l'objet d'un procès. J'estime qu'il y a lieu de rejeter le second motif d'appel invoqué par la bande.
>
> *J'ajoute toutefois que les paiements en espèces, les prétendus « pot-de-vin » et l'exploitation qui s'ensuit ou les « transactions viciées » pourraient être invoqués par la bande pour démontrer qu'il y a eu, de la part de la Couronne, violation d'une obligation de fiduciaire. Comme l'ont admis les parties, ce sont là des questions qui relèvent des tribunaux. On peut considérer sur le même pied les prétentions de la bande, qui soutient que la vente à Crawford était imprudente, puisque celui-ci a immédiatement revendu la terre à un prix près de trois fois supérieur au prix d'achat.* En examinant l'existence d'une obligation de fiduciaire de la part de la Couronne pour ce qui est d'empêcher la cession dans l'arrêt *Apsassin*, le juge McLachlin a écrit, à la p. 6 :
>
> > Il s'ensuit que, en vertu de la *Loi des Indiens*, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée - et équivalait à de l'exploitation - la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs.

Cette question relève, elle aussi, des tribunaux[181].

En vertu de la Politique sur les revendications particulières, notre mandat consiste à déterminer si le Canada a encore une obligation légale à remplir à l'égard de la Première Nation de Kahkewistahaw. Nous avons conclu que la cession était valide sur le plan technique, mais une obligation légale non remplie pourrait toutefois découler du fait que le Canada aurait négligé ses obligations de fiduciaire à l'égard de la Première Nation. Nous faisons maintenant porter notre analyse sur les devoirs de fiduciaire que le Canada pourrait avoir à l'égard de Kahkewistahaw en l'espèce.

QUESTION 2 LES OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DU CANADA AVANT LA CESSION

La Cour suprême du Canada a, ces dernières années, examiné dans le cadre d'un certain nombre d'affaires les catégories de relation que l'on peut considérer comme à caractère « fiduciaire » ainsi que la nature des devoirs qui découlent d'une relation de fiduciaire donnée et des faits de l'affaire visée. Dans la présente partie de notre rapport, nous examinons les principales affaires — en particulier l'arrêt *Apsassin* et le poids accordé à cette décision par les tribunaux ontariens relativement à l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point* — qui se rapportent aux obligations de fiduciaire

---

[181] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*, inédit, [1996] O.J. n° 4188 (2 décembre 1996) aux p. 24-25 (C.A. Ont). Italiques ajoutés. Dans ce passage, les allusions à des mesures « inconsidérées » ont trait à la question des obligations de fiduciaire de la Couronne découlant de l'acceptation, par le gouverneur en conseil, d'une cession faite en vertu du paragraphe 49(4). Cette question sera traitée dans la suite du présent rapport.

de la Couronne dans le contexte de la cession de la totalité ou d'une partie de la réserve d'une bande. Nous recenserons aussi les critères qu'ont adoptés les tribunaux pour déterminer s'il existe une obligation de fiduciaire dans certaines circonstances - en particulier si la bande ne semble pas avoir adéquatement compris les conditions de la cession; si la Couronne a, par sa conduite, vicié les négociations de telle sorte qu'il n'est pas vraiment possible de déterminer la compréhension ni l'intention de la bande; si la bande a renoncé en faveur de la Couronne à son pouvoir décisionnel au sujet de la cession; si la cession est à ce point imprudente et inconsidérée qu'elle peut être jugée équivalente à de l'exploitation. En examinant ainsi la jurisprudence, nous nous demanderons aussi si, dans l'affaire en cause, la Couronne avait des obligations de fiduciaire à l'égard de la bande de Kahkewistahaw et ne s'en est pas acquittée et, dans l'affirmative, si l'on peut dire que le Canada a une obligation légale non remplie à l'égard de la Première Nation.

L'affaire *Guerin*

Nous avons déjà fait allusion à certaines obligations de fiduciaire qui, d'après la Cour suprême du Canada, s'imposent au Canada à l'égard des Premières Nations et qui se superposent au régime légal de cession. Nous allons examiner ces obligations en mettant surtout l'accent sur la décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Apsassin*, que nous considérons comme faisant autorité sur la question des obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard d'une bande *avant* une cession de terres de réserve indienne. Avant de commencer notre analyse de l'arrêt *Apsassin*, toutefois, il est bon d'examiner brièvement le jugement important prononcé en 1984 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Guerin c. La*

Reine[182]. L'affaire *Guerin* portait sur les obligations de fiduciaire de la Couronne en matière de vente ou de location de terres de réserve indienne *après* qu'une bande a cédé ses terres, mais la cause offre tout de même un point de départ utile parce qu'elle représente la première décision dans laquelle la Cour suprême du Canada a reconnu que la Couronne entretenait une relation de fiduciaire avec les peuples autochtones.

Dans *Guerin*, la bande de Musqueam avait cédé 162 acres de terres de réserve à la Couronne en 1957 pour que ces terres soient louées à un club de golf, étant entendu que le bail contiendrait les clauses qui avaient été proposées au conseil de la bande et acceptées par lui. Le document de cession qui a par la suite été signé remettait ces terres à la Couronne [traduction] « en fiducie, pour les louer » aux conditions jugées les plus favorables au bien-être de la bande. La bande a découvert par la suite que les clauses du bail conclu par la Couronne étaient fort différentes de celles que la bande avait acceptées, et moins intéressantes.

Les huit membres de la Cour qui ont participé à la décision ont jugé que le Canada avait manqué à ses devoirs à l'égard de la bande. Quant à la nature de la relation de fiduciaire de la Couronne, le juge Dickson (plus tard, juge en chef du Canada), parlant au nom de la majorité, a déclaré :

> En confirmant dans la *Loi sur les Indiens* cette responsabilité historique de Sa Majesté de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers, le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de décider elle-même ce qui est

---

[182] *Guerin c. La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335, [1985] 1 C.N.L.R. 120, [1984] 6 W.W.R. 481, 13 D.L.R. (4th) 321.

vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du paragraphe 18(1) de la Loi.

Ce pouvoir discrétionnaire, loin de supplanter comme le prétend Sa Majesté, le droit de regard qu'ont les tribunaux sur les rapports entre Sa Majesté et les Indiens, a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire. Le professeur Ernest J. Weinrib soutient dans son article intitulé *The Fiduciary Obligation* (1975), 25 U.T.L.J. 1, à la p. 7, que la marque distinctive d'un rapport fiduciaire réside dans le fait que la situation juridique relative des parties est telle que l'une d'elles se trouve à la merci du pouvoir discrétionnaire de l'autre. À la page 4, il exprime ce point de vue de la manière suivante :

> [Lorsqu'il y a une obligation de fiduciaire] il existe un rapport dans lequel la manière dont le fiduciaire se sert du pouvoir discrétionnaire qui lui a été délégué peut avoir des répercussions sur les droits du commettant qui sont donc subordonnés à l'utilisation qui est faite dudit pouvoir. L'obligation de fiduciaire est le moyen brutal employé en droit pour contrôler ce pouvoir discrétionnaire.

Je ne me prononce pas sur la question de savoir si cette description est de portée assez large pour comprendre toutes les obligations de fiduciaire. J'estime toutefois que lorsqu'une loi, un contrat ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. *L'equity* vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer.

[...] Lorsqu'il s'est révélé impossible d'obtenir le bail promis, Sa Majesté, au lieu de procéder à la location des terres à des conditions différentes et défavorables, aurait dû retourner devant la bande pour lui expliquer ce qui s'était passé et demander son avis sur ce qu'il fallait faire. L'existence de cette conduite peu scrupuleuse est primordiale pour qu'on puisse conclure que Sa Majesté a manqué à son obligation

> de fiduciaire. *L'*equity *ne sanctionnera pas une conduite peu scrupuleuse de la part d'un fiduciaire qui doit faire preuve d'une loyauté absolue envers son commettant*[183].

Le juge Dickson a jugé que les dispositions relatives aux cessions inscrites dans la *Loi des Sauvages* plaçaient la Couronne entre les Autochtones et les colons pour les questions touchant l'aliénation de terres de réserve. Il a décrit en ces termes le fondement de la relation de fiduciaire :

> À mon avis, la nature du titre des Indiens et les modalités prévues par la Loi relativement à l'aliénation de leurs terres imposent à Sa Majesté une obligation *d'equity*, exécutoire en justice, d'utiliser ces terres au profit des Indiens. Cette obligation ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Il s'agit plutôt d'une obligation de fiduciaire. Si, toutefois, Sa Majesté manque à cette obligation de fiduciaire, elle assumera envers les Indiens exactement la même responsabilité qu'aurait imposée une telle fiducie.
>
> Le rapport fiduciaire entre Sa Majesté et les Indiens découle du concept du titre aborigène, autochtone ou indien. Cependant, le fait que les bandes indiennes possèdent un certain droit sur des terres n'engendre pas en soi un rapport fiduciaire entre les Indiens et Sa Majesté. Pour conclure que Sa Majesté est fiduciaire, il faut aussi que le droit des Indiens sur les terres soit inaliénable, sauf dans le cas d'une cession à Sa Majesté.
>
> Il est interdit à une bande indienne de céder son droit directement à un tiers. La vente ou la location de terres ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une cession et c'est alors Sa Majesté qui agit au nom de la bande. C'est dans la Proclamation royale de 1763 que Sa Majesté a pour la première fois endossé cette responsabilité qui lui est encore reconnue dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux

---

[183] *Guerin* c. *La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335 aux p. 383-384 et 388-389 (le juge Dickson), 55 N.R. 161, 13 D.L.R. (4th) 321, [1985] 1 C.N.L.R. 120. Italiques ajoutés.

> cessions. *L'exigence d'une cession et la responsabilité qui en découle ont pour effet d'imposer à Sa Majesté une obligation de fiduciaire distincte envers les Indiens*[184].

L'arrêt *Guerin* est intéressant à deux titres : premièrement, il qualifie de fiduciaire la relation entre la Couronne et les Premières Nations et, deuxièmement, il établit clairement le principe d'une obligation de fiduciaire juridique qui intervient lorsque la Couronne vend ou loue à un tiers des terres de réserve, au nom d'une bande et dans l'intérêt de cette bande, *après* la cession des terres à la Couronne, en fiducie. Toutefois, la Cour suprême du Canada n'avait pas pour mandat, dans l'affaire *Guerin*, d'examiner la question des éventuelles obligations de fiduciaire que la Couronne pourrait avoir à l'égard de la bande *avant* la cession. Cette question n'a pas été traitée spécifiquement avant l'apparition de l'affaire *Apsassin* au rôle de la Cour.

L'affaire *Apsassin*

Dans *Apsassin*, la bande indienne des Castors[185] avait conclu un traité avec la Couronne en 1916. Aux termes du Traité n° 8, le Canada a réservé 28 milles carrés de terre pour créer la réserve indienne 172 à l'intention la bande dans le district de Peace River, en Colombie-Britannique. La réserve contenait de bonnes terres agricoles mais la bande ne les a pas utilisées pour l'agriculture. Elle y a uniquement

---

[184] *Guerin c. La Reine* [1984], 2 R.C.S. 335 aux p. 131-132 (le juge Dickson), 55 N.R. 161, 13 D.L.R. (4th) 321, [1985] 1 C.N.L.R. 120. Italiques ajoutés.

[185] La bande indienne des Castors s'est divisée en deux bandes qui ont pris les noms de Bande indienne de la rivière Blueberry et de Bande indienne de la rivière Doig.

installé son camp d'été puisqu'en hiver, elle vivait du piégeage et de la chasse, plus au nord. En 1940, la bande a cédé à la Couronne, en fiducie, les droits miniers afférents à sa réserve pour que la Couronne les loue au profit de la bande. En 1945, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement a demandé à la bande d'envisager la cession de la réserve pour que la terre puisse être offerte aux anciens combattants qui voulaient s'adonner à l'agriculture. À la suite de négociations entre le ministère des Affaires indiennes et le directeur de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* (DTAC), l'ensemble de la réserve a été cédé, en 1945, pour la somme de 70 000 $. En 1950, le Ministère a utilisé une partie du profit de la vente pour acheter d'autres terres de réserve, plus près des lignes de piégeage de la bande, plus au nord. Entre 1948 et 1956, toutes les terres cédées, y compris les droits miniers, ont été vendues à d'anciens combattants. Après l'aliénation, on a découvert dans ces terres des gisements pétrolifères et gaziers qui ont produit des recettes évaluées à 300 millions de dollars. Les droits miniers ont été considérés comme ayant été transmis □par inadvertance□ aux anciens combattants plutôt que conservés dans l'intérêt de la bande et, même si le Ministère avait le pouvoir en vertu de l'article 64 de la *Loi sur les Indiens* d'annuler la cession et de reprendre les droits miniers, il ne l'a pas fait. Lorsqu'elle a pris connaissance de ces faits, la bande a intenté une action pour violation d'obligation de fiduciaire, et elle a réclamé à la Couronne des dommages-intérêts parce que celle-ci avait laissé la bande accepter une cession imprudente de la réserve et qu'elle avait vendu la terre au-dessous de sa valeur.

Lors du procès[186], le juge Addy a rejeté toutes les demandes de la bande sauf une. Il a statué qu'aucune obligation de fiduciaire n'existait avant la cession ni relativement à celle-ci et que Sa Majesté n'avait pas violé ses obligations de fiduciaire après la cession en ce qui concernait les droits miniers puisque ces droits avaient été jugés sans valeur au moment de l'aliénation. Il a également conclu, que le Ministère avait toutefois manqué à son obligation de fiduciaire après la cession en ne cherchant pas à obtenir un meilleur prix pour les droits de superficie.

La Cour d'appel fédérale[187] a rejeté l'appel de la bande et l'appel incident de la Couronne. Elle a toutefois rejeté à la majorité la conclusion du juge de première instance voulant qu'aucune obligation de fiduciaire n'ait existé antérieurement à la cession. La Cour d'appel fédérale a plutôt conclu que la combinaison des faits propres à la cause et des dispositions de la *Loi sur les Indiens* imposait une obligation de fiduciaire à la Couronne. La nature spécifique de l'obligation n'était pas d'empêcher la cession ni de substituer la décision de la Couronne à celle de la bande, mais bien de veiller à ce que la bande soit adéquatement conseillée quant aux circonstances entourant la cession et à ses diverses options, puisque la Couronne elle-même demandait cette cession pour offrir les terres aux soldats qui rentraient au pays.

La majorité de la Cour a conclu que la Couronne possédait, à l'égard de la bande, une obligation de fiduciaire avant la cession, mais le juge Stone de la Cour

---

[186] *Bande indienne de la rivière Blueberry et bande indienne de la rivière Doig c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1988] 14 F.T.R. 161, 1 C.N.L.R. 73 (1re instance).

[187] *Apsassin c. Canada* [1993] 3 F.C. 28, 100 D.L.R. (4th) 504, 151 N.R. 241, [1993] 2 C.N.L.R. 20 (C.A. féd.).

d'appel (avec l'appui du juge Marceau) a souscrit à la décision du juge Addy dans cette affaire. Le juge Stone a jugé que la Couronne s'était acquittée de son devoir puisque la bande avait été pleinement informée des « conséquences d'une cession », était pleinement consciente qu'elle renonçait pour toujours à tous ses droits sur la réserve et avait donné « librement [son] consentement informé au projet de cession[188] ». Le juge Stone a aussi conclu que la Couronne n'avait pas violé une obligation de fiduciaire postérieure à la cession en ce qui concernait l'aliénation des droits miniers puisque ces droits étaient considérés comme ayant une valeur négligeable au moment de la cession. Le transfert de ces droits au DTAC ont supprimé les obligations de fiduciaire que pouvait avoir le ministère des Affaires indiennes après la cession, et la Couronne n'avait plus l'obligation de gérer les terres dans l'intérêt de la bande.

La Cour suprême du Canada[189] était divisée à 4 contre 3 sur la question de savoir si les droits miniers étaient visés par la cession de 1945. Elle a toutefois jugé à l'unanimité que la Couronne avait, après la cession, une obligation de fiduciaire à l'égard de l'utilisation des terres cédées au profit de la bande. La Cour a en outre conclu que la Couronne avait violé cette obligation en vendant « par inadvertance » au DTAC les droits miniers afférents aux terres de réserve et en négligeant d'utiliser son pouvoir d'annuler la vente faite « par inadvertance » après que l'on eut constaté le fait. Le juge McLachlin a rédigé le jugement de la minorité au sujet de l'effet de

---

[188] *Apsassin c. Canada* [1993] 3 C.F. 28, 100 D.L.R. (4th) 504, 151 N.R. 241, [1993] 2 C.N.L.R. 20 à la p. 46 (C.A. féd.).

[189] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344.

la cession de 1945 sur la cession antérieure des droits miniers, mais tous les juges ont appuyé son analyse des obligations de fiduciaire de la Couronne avant la cession[190]. Toutefois, même la décision de la majorité, rédigée par le juge Gonthier qui a conclu que la bande indienne des Castors avait clairement eu l'intention de céder sa réserve précise que le Ministère était tenu de donner préséance aux intérêts de la bande[191]. Dans les motifs de la décision, le juge Gonthier fait allusion à des négociations viciées qui imposent l'obligation de revoir la conduite de la Couronne pour déterminer si elle a influé sur la compréhension et l'intention de la bande.

Responsabilités de fiduciaire de la Couronne antérieures à la cession

Lorsqu'une bande n'a pas une compréhension suffisante des négociations ou lorsque celles-ci sont entachées d'irrégularités

Dans son examen de la manière dont la cession consentie en 1945 par la bande indienne des Castors en vue de vendre ou de louer les droits miniers et les droits de superficie a subsumé et élargi la portée de la cession de 1940, qui ne visait que les droits miniers, le juge Gonthier a déclaré :

> Je tiens à ajouter que *j'hésiterais à donner effet à cette modification de cession si je croyais que la bande n'en avait pas bien saisi les conditions, ou si la conduite de la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de*

---

[190] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344, aux p. 382-383 (CSC).

[191] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 aux p. 362-363.

> *tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait*. Cependant, ni l'une ni l'autre de ces situations ne se sont produites en l'espèce. Comme l'a conclu le juge de première instance, l'agent local du MAI a pleinement expliqué les conséquences de la cession de 1945 aux Indiens pendant les négociations. De plus, les exigences de forme en matière de cession prévues par l'art. 51 de la *Loi des Indiens* de 1927 ont, pour l'essentiel, été respectées, et comme l'a conclu le juge McLachlin, la preuve démontre amplement que les membres de la bande ont ratifié de façon valide l'accord de 1945. Par ailleurs, de par les termes de l'acte de cession, le MAI était tenu d'agir dans l'intérêt de la bande dans le cadre des opérations touchant les droits miniers. *De fait, le MAI avait l'obligation de fiduciaire de donner préséance aux intérêts de la bande.* En conséquence, rien dans les négociations qui ont précédé la cession de 1945 ou dans les conditions de l'acte de cession lui-même ne m'amène à conclure qu'il serait inapproprié de donner effet à l'intention de la bande, à savoir de céder en fiducie à la Couronne tous ses droits dans la R.I. 172 pour que cette dernière □vend[e] ou [...] lou[e]□ les terres visées. De fait, le principe directeur qui veut que l'on respecte les décisions des peuples autochtones m'amène à la conclusion contraire[192].

En résumé, le juge Gonthier aurait hésité à autoriser la modification de la cession de 1940 dans deux cas : premièrement, si la bande n'en avait pas bien saisi les conditions et, deuxièmement □si la conduite de la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait.□

---

[192] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 aux p. 362-363. Italiques ajoutés.

En ce qui concerne la première situation, nous notons que dans *Apsassin*, le juge Addy conclut que, « même si [les membres de la bande des Castors] n'ont pas saisi exactement la nature du droit, en common law, qu'ils cédaient, ils en étaient probablement incapables, ils ont bel et bien compris, dans les faits, que par la cession ils renonçaient pour toujours à tous leurs droits sur la R.I. 172[193] ». Nous croyons que la même inférence est possible dans le cas présent. Cependant, l'ancienneté de ce grief permet de conclure que, si les membres de la bande savaient dès le début que leurs droits avaient été totalement aliénés, ils étaient mécontents du résultat et se sont efforcés d'obtenir l'annulation de l'opération.

Même si la bande de Kahkewistahaw *avait compris* qu'elle renonçait à tous ses droits sur les terres faisant l'objet de la cession et qu'elle l'avait fait en *toute connaissance de cause*, le problème essentiel qui se pose pour le Canada est de déterminer si la conduite de la Couronne avant la cession, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait. L'opinion selon laquelle il est possible d'invoquer le fait qu'il y a eu des négociations viciées à l'appui d'une demande basée sur la violation par la Couronne de ses obligations de fiduciaire à l'égard d'une bande a récemment été renforcée par la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point*. Après avoir reconnu avec le juge Killeen que les paiements en espèces effectués dans cette affaire n'ont pas pour effet d'annuler la cession, le juge Laskin a ajouté :

---

[193] *Bande indienne de la rivière Blueberry et Bande indienne de la rivière Doig c. Canada (Ministre des Affaires indienne et du Nord canadien)* [1988] 3 F.C. à la p. 67.

> [Traduction]
> J'ajoute cependant que les paiements en espèces ou l'allégation de corruption et l'exploitation qui en découle ou les négociations viciées peuvent être une raison justifiée pour que la bande intente une action contre la Couronne pour infraction à la responsabilité de fiduciaire. Comme les parties l'ont reconnu, c'est là motif à procès[194].

Dans *Apsassin*, dans son examen des dispositions techniques de la *Loi sur les Indiens* concernant les cession, le juge Gonthier insistait sur l'importance qu'il y avait à déterminer l'intention véritable de la bande :

> Selon moi, l'application d'une analyse fondée sur l'intention des parties offre un avantage important. Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions. [...] À mon avis, dans l'examen des effets juridiques des opérations conclues par les peuples autochtones et la Couronne relativement à des terres faisant partie de réserves, il ne faut pas oublier que, compte tenu du caractère *sui generis* du titre autochtone, les tribunaux doivent faire abstraction des restrictions habituelles imposées par la common law afin de donner effet à l'objet véritable de ses opérations[195].

À notre avis, le fond du raisonnement du juge Gonthier est que l'on doit respecter et honorer l'autonomie des bandes indiennes. À cet égard, il est totalement d'accord avec le juge McLachlin. Cependant, si le pouvoir de décision d'une bande a été

---

[194] *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*, inédit [1996] O.J. n° 4188 (2 décembre 1996) aux p. 24-25 (C.A. Ont.).

[195] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 aux p. 358-359.

compromis ou □vicié□ au point □qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait□, l'autonomie de cette bande se trouve du même coup compromise. Le juge Gonthier n'a pas défini ce qu'il entendait pas □des négociations viciées□, mais il est clair que, comme le juge McLachlin, il s'est largement appuyé sur les conclusions suivantes du juge Addy, en première instance :

> 1. Les demandeurs savaient depuis longtemps qu'une cession absolue de la R.I. 172 était envisagée;
> 2. Ils en avaient discuté auparavant au moins à trois reprises à l'occasion d'assemblées officielles tenues en présence de représentants du Ministère;
> 3. Contrairement à ce que prétendent les demandeurs, il serait absurde de conclure que les Indiens n'auraient pas débattu la question entre eux à de nombreuses occasions et de façon informelle au sein des groupes familiaux et des groupes de chasse;
> 4. À l'assemblée de la cession elle-même, la question avait fait l'objet d'un débat complet. Les Indiens en avaient discuté entre eux et avec les représentants du Ministère avant la signature de l'acte de cession;
> 5. [Les représentants de la Couronne n'avaient pas] essayé d'influencer les demandeurs soit avant, soit pendant l'assemblée de la cession. Au contraire, la question semble avoir été résolue de façon très consciencieuse par les représentants du Ministère concernés;
> 6. M. Grew [l'agent des Indiens pour l'endroit] avait expliqué aux Indiens toutes les conséquences d'une cession;
> 7. Même s'ils n'ont pas saisi exactement la nature du droit, en *common law*, qu'ils cédaient, ils en étaient probablement incapables, ils ont bel et bien compris, dans les faits, que par la cession ils renonçaient pour toujours à tous leurs droits sur la R.I. 172 en échange de l'argent qui serait versé à leur crédit après la vente de la réserve, et d'autres terrains situés près de leurs sentiers de piégeage qui seraient achetés avec le produit de la vente;

8. Lesdits terrains avaient déjà été choisis par les Indiens, après mûre réflexion.[196]

En particulier, le juge Gonthier a conclu que les représentants de la Couronne avaient clairement expliqué les conséquences de la cession, n'avaient pas tenté d'influencer la décision de la bande, et avaient agi en conscience et dans l'intérêt de la bande pendant toute les négociations.

Dans l'affaire de Kahkewistahaw, nous estimons que, contrairement à l'agent des Indiens Grew dans *Apsassin*, Graham n'a *pas* agi en conscience, et qu'il avait manifestement l'intention d'influer sur les résultats du vote relatifs à la cession. Au lieu d'aider les bandes du lac Crooked à adopter la ligne de conduite convenant le mieux à leurs besoins, Graham a bien montré que son objectif était d'obtenir des cessions □pour libérer□ les terres afin de permettre aux colons de s'y installer et d'apaiser les collectivités voisines qui exerçaient des pressions croissantes. Des paiements incitatifs en espèces lui faciliteraient considérablement l'atteinte de son objectif, et il est arrivé en plein milieu du dur hiver des Prairies avec de l'argent en poche. À l'époque, la bande de Kahkewistahaw était particulièrement vulnérable car ses membres étaient pauvres, affamés, illettrés et comme nous le montrerons plus en détail ci-après, sans chefs véritables. En fait, l'assemblée destinée à consacrer la cession a eu lieu après que la promesse ait été faite que chaque membre de la bande recevrait immédiatement 94 $, soit 1/20^{e} du prix de vente estimé des terres. Graham a bien précisé qu'il allait faire le nécessaire pour que les membres de la bande ne

---

[196] *Bande indienne de la rivière Blueberry et Bande indienne de la rivière Doig c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1988] 3 F.C. aux p. 66-67.

reçoivent pas de conseils désintéressés d'avocats ou d'autres spécialistes, et il est prouvé qu'il les a menacés en leur déclarant qu'ils ne recevraient pas d'autre aide du gouvernement à moins d'accepter la cession. Au cours de l'audience publique organisée par la Commission à Kahkewistahaw, l'ancien Mervin Bob a déclaré que la bande avait été profondément influencée par l'offre du versement immédiat d'argent et par la menace que toute aide leur serait ultérieurement refusée.

> [Traduction]
> L'agent des Indiens, l'instructeur agricole mettait de l'argent sur la table et disait que c'est - il disait que si vous refusez de signer ce document, ne comptez plus sur nous pour vous aider. Autant fourrer une poignée de bonbons sur le nez d'un enfant en disant que s'il n'obéit pas il pourra dire adieu aux bonbons. C'est comme cela qu'on nous traitait et c'est ce que je voulais vous dire.[197]

Contrairement à la situation dans *Apsassin*, rien ne prouve dans la présente affaire qu'on ait envisagé de proposer d'autres emplacements ou arrangements aux Indiens pour remplacer les terres faisant l'objet de la cession, ni même que cela ait été possible. Au contraire, d'après les éléments de preuve dont nous disposons, la Couronne n'avait nullement l'intention d'agir en conscience au nom de la bande, et la Couronne n'a pas satisfait à son obligation de fiduciaire à l'égard de la bande lorsqu'elle s'est trouvée confrontée à des intérêts divergents. Nous reconnaissons que la Couronne a toujours dû faire face à la difficile question du conflit d'intérêts puisqu'elle a la double responsabilité concomitante de représenter les intérêts du public et des Indiens. Cependant, la Couronne a des responsabilités contradictoires dans une situation donnée ne signifie pas nécessairement que la Couronne a enfreint

---

[197] Transcription de la CRI, 3 mai 1995, p. 102 (Mervin Bob).

ses obligations de fiduciaire à l'égard de la Première Nation concernée. Comme l'a déclaré le juge McLachlin dans *Apsassin* :

> Le juge de première instance a eu raison de conclure que le fiduciaire qui participe à une opération intéressée, c'est-à-dire qui est en conflit d'intérêts, a le fardeau de prouver qu'il n'a pas tiré d'avantages personnels à ses pouvoirs de fiduciaire : J.C. Shipherd, *The Law of Fiduciaries* (1981), aux p. 157 à 159, et *A.H. Oosterhoff: Text, Commentary and Cases on Trusts* (4th ed. 1992). Il est possible de prétendre que la Couronne était en conflit d'intérêts, car elle faisait l'objet de pressions politiques divergentes l'incitant, d'une part, à conserver les terres en cause pour la bande et, d'autre part, à prendre des mesures pour qu'elles puissent être distribuées aux anciens combattants[198].

Nous constatons que la Couronne a dû faire face à des pressions politiques divergentes similaires au cours de ses négociations avec Kahkewistahaw, mais que dans le cas présent, elle n'a pas fourni la preuve qu'elle n'avait pas profité politiquement sinon financièrement de ses efforts de persuasion pour obtenir la cession de 1907.

---

[198] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 à la p. 379. Cet extrait de l'affaire *Apsassin* soulève la question de savoir quelle est la partie qui doit avoir le fardeau de la preuve lorsque les éléments de preuve relatifs aux questions soumises à la Commission ne sont pas concluants. Le principe général qui s'applique au fardeau de la preuve est que la Première Nation, en tant qu'appelante, a le fardeau de prouver que la Couronne a violé une obligation légale. À notre avis, les faits de cette cause sont si clairs que la question du fardeau de la preuve n'affecte en rien le résultat. Même si c'est la Première Nation qui a le fardeau de la preuve, nous considérons, compte tenu de la prépondérance des probabilités, qu'elle s'est acquittée de ce fardeau. La prétention de la Première Nation étant établi *prima facie*, le Canada ne l'a pas réfutée en présentant des preuves contraires fortes. C'est particulièrement vrai pour les situations dans lesquelles nous avons noté que le Canada, en tant que fiduciaire en mesure de participer à une opération intéressée ou en conflit d'intérêts, doit prouver qu'il n'a pas tiré d'avantages de ses pouvoirs de fiduciaire.

À notre avis, il serait aberrant de dire que la bande de Kahkewistahaw a agi de manière indépendante dans le cas de cette cession ou que la décision correspondait bien à son intention. Le vote du 28 janvier 1907 a été orchestré pour obtenir l'approbation formelle de la cession. Ce vote marquait la consécration des efforts déployés par des groupes non autochtones voisins, avec la complicité du gouvernement du Canada en vue d'obtenir une cession. Ces tentatives, entreprises dès 1885, ont finalement abouti en 1907, 22 ans plus tard, après un barrage constant d'interventions auxquelles ont participé pratiquement tous ceux qui exerçaient une autorité quelconque au sein de la communauté locale et, en fin de compte, ceux qui occupaient des postes de responsabilité au Ministère. Tout au long de ces 22 années, les seules voix qui se sont élevées pour défendre les membres de la bande de Kahkewistahaw ont été celles de l'agent des Indiens McDonald, du commissaire Laird et du commissaire adjoint aux Indiens McKenna. En 1907, ces trois voix s'étaient tues, à cause de départs à la retraite ou pour d'autres raisons. Il est remarquable que la bande de Kahkewistahaw ait tenu bon malgré les pressions constantes exercées pendant 22 ans. Il ne faut pas oublier que la bande a rejeté la proposition de cession de Graham par un vote de 14 contre 5 à l'assemblée du 23 janvier et que ce n'est qu'à cause des événements des jours suivants que la bande est revenue sur sa décision. Il serait absurde de penser qu'après 22 années de refus de transiger, la bande serait revenue sur sa décision et aurait adopté une position si manifestement préjudiciable à ses intérêts en l'espace de cinq jours, entre le 23 janvier et le 28 janvier 1907, si la conduite du gouvernement du Canada n'avait pas □vicié les négociations□.

Il ne s'agit pas d'une situation dans laquelle une bande n'avait aucune intention de soumettre ses terres de réserve au type d'exploitation la plus appropriée, comme c'était le cas dans *Apsassin*. Bien au contraire, dans le cas présent, les efforts de la bande pour devenir des agriculteurs autonomes, malgré les obstacles créés par diverses politiques et circonstances, avaient commencé à porter leurs fruits et la bande se montrait de plus en plus capable de tirer parti des ressources de ses terres. En outre, bien que les documents révèlent que certains agents de la Couronne commençaient à se demander si cette cession était vraiment dans l'intérêt de la bande, ceux d'entre eux qui avaient sérieusement réfléchi à la question, avaient compris que ce n'était pas le cas. La cession a malgré tout été obtenue. On peut faire valoir que la Première Nation a démontré que la Couronne était en conflit d'intérêts, mais de son côté, la Couronne n'a pas établi que la cession était destinée à profiter à d'autres que les colons et elle-même. En revanche, dans *Apsassin*, la Cour a conclu qu'en dépit du conflit d'intérêts possible de la Couronne, la vente des terres au DTAC était également dans le meilleur intérêt de la bande des Castors. En ce sens, la vente des terres à la Couronne profitait à la fois à la bande et aux activités locales si bien que la Couronne n'a pas violé ses obligations de fiduciaire. Dans le cas présent, au contraire, le Canada a non seulement manqué à la responsabilité qui lui incombait de protéger la bande contre la supercherie et les pratiques destructrices utilisées dans les négociations relatives à ses terres de réserve, mais les preuves montrent que le Canada a lui-même □vicié les négociations□.

Lorsqu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de décision

Nous avons déjà mentionné que le juge McLachlin avait rédigé l'opinion minoritaire dans *Apsassin*, mais que tous les juges de la Cour ont néanmoins appuyé son analyse des obligations de fiduciaire de la Couronne avant la cession. Dans son examen des obligations de fiduciaire à l'égard d'une bande dans ce contexte, et de leur nature, le juge McLachlin s'est inspiré de plusieurs décisions de la Cour suprême sur les règles de la fiducie en droit privé :

> En règle générale, une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne particulièrement vulnérable : voir *France c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 R.C.S. 226, et *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377. La partie vulnérable est tributaire de la partie qui possède le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire, qui, à son tour, est obligée d'exercer ce pouvoir uniquement au profit de la partie vulnérable. La personne qui cède (*ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle*) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne *escompte* que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assisse de l'obligation de fiduciaire.[199]

D'après les faits de l'affaire *Apsassin*, le juge McLachlin a conclu que : Il ressort de la preuve que *la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle - et sur les conséquences prévisibles de ces solutions - relativement à la cession de la réserve de Fort St. John* et à l'acquisition de nouvelles terres qui conviendraient mieux à son mode de vie fondé

---

[199] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 à la p. 372. Italiques ajoutés.

sur le piégeage et la chasse. *La preuve n'étaye pas la prétention que la bande avait renoncé à son pouvoir de décision quant à la cession de la réserve ou qu'elle s'en était remis à la Couronne à cet égard*[200]. Comme la bande n'avait pas renoncé à son pouvoir de décision concernant la cession à la Couronne, ni ne l'avait confié à qui que ce soit, le juge McLachlin a considéré que la preuve n'appu[yait] pas l'existence d'une obligation de fiduciaire qui aurait incombé à la Couronne avant la cession de la réserve par la bande[201].

L'analyse faite par le juge McLachlin de ce qui constitue une cession ou l'abdication du pouvoir de prise de décision est très brève, certainement parce que les faits qui lui ont été présentés montrent que la bande indienne des Castors avait pris en toute connaissance de cause la décision de céder ses terres de réserve et qu'à l'époque, la décision paraissait éminemment raisonnable. À notre avis, les raisons qu'elle invoque n'indiquent pas clairement si elle était simplement parvenue à une conclusion de fait lorsqu'elle a constaté que la bande n'avait ni cédé ni abdiqué son pouvoir de décision au profit de la Couronne, ou si elle avait l'intention de déclarer qu'en droit, une obligation de fiduciaire n'existe que lorsqu'une bande ne prend absolument aucune part au processus de prise de décision. Elle avait examiné la question plus à fond dans l'affaire *Norberg*, dans laquelle elle a conclu dans un jugement minoritaire qu'il y avait eu abdication du pouvoir de prise de décision dans le contexte des rapports entre médecin et patient :

---

[200] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 à la p. 372. Italiques ajoutés.

[201] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 à la p. 373.

Comme nous l'avons vu, le déséquilibre des pouvoirs ne suffit pas nécessairement pour établir l'existence d'un rapport fiduciaire. Il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante. Il faut également la possibilité d'atteinte à un intérêt juridique ou à un intérêt non juridique □□pratique□ vital et important□. J'ajouterais ceci : la nation d'obligation de fiduciaire et les jugements de notre Cour dans *Guerin* et *Canson*, précités, impliquent que le fiduciaire doit s'être engagé à □protéger□ l'intérêt du bénéficiaire. Comme je le dis, à la p. 543 de l'arrêt *Canson*, en citant l'arrêt de notre Cour *Canadien Aero Service Ltd. c. O'Malley*, précité, à la p. 606, □[l]a personne soumise à une obligation de fiduciaire voit sa liberté restreinte par la nature de l'obligation qu'elle a assumée, savoir une obligation qui □commande [...] la loyauté, la bonne foi et l'absence de conflits d'intérêts et d'obligations□□. Il n'est pas facile de faire entrer une relation dans cette catégorie. En règle générale, il est présumé, en droit, que les rapports entre les personnes sont motivés par leurs intérêts personnels réciproques. Les obligations de fiduciaire sont particulières et se limitent aux cas exceptionnels où une personne assume un pouvoir qui devrait normalement appartenir à l'autre et s'engage à exercer ce pouvoir uniquement au bénéfice de l'autre. C'est comme si le fiduciaire s'appropriait le pouvoir qui appartient au bénéficiaire à la condition de l'exercer uniquement pour le bien du bénéficiaire. Ainsi, le fiduciaire qui administre un patrimoine est investi du pouvoir financier qui appartiendrait normalement au bénéficiaire et doit exercer ce pouvoir à sa place et à son seul bénéfice. Par analogie, le médecin prend le pouvoir qu'un patient exerce habituellement sur son corps et que le patient lui confie aux fins du traitement. Le médecin est tenu, par la nature de son mandat, d'exercer le pouvoir dont le patient l'investit uniquement au bénéfice de ce dernier. S'il manque à cette obligation, il engage sa responsabilité[202].

---

[202] *Norberg* v. *Wynrib* [1992] 2 R.S.C. aux p. 292-293 (le juge McLachlin).

Dans l'affaire *Hodgkinson*, la Cour suprême du Canada a également examiné la question de déterminer les éléments nécessaires de la cession ou de l'abdication du pouvoir de prise de décision au profit d'un fiduciaire. Dans cette affaire, le tribunal avait traiter une accusation d'investisseur néophyte contre son comptable, qui lui avait recommandé certains abris fiscaux dans lesquels, sans qu'il en ait informé l'investisseur, il avait lui-même un intérêt personnel. Le juge La Forest a déclaré :

> Il importe [...] d'apporter une autre précision au sujet de la nature de la confiance, particulièrement dans le contexte d'une relation consultative. Dans ce contexte, la confiance ne requiert pas le transfert global du pouvoir décisionnel de l'investisseur au conseiller. Cela est tout simplement trop restrictif. On se trouve à faire complètement abstraction du risque particulier que le conseiller professionnel ait une influence dominante, et des sérieuses raisons de principe, déjà mentionnées, qui justifient le droit à intervenir par le biais des obligations de fiduciaire pour favoriser le fonctionnement approprié et équitable du marché des placements, une activité socio-économique importante qui ne peut vraiment être réglementée autrement. Si je comprends bien, il faut examiner la situation pour déterminer si la décision prise est effectivement celle du conseiller, ce qui implique un examen attentif des faits[203].

L'affaire *Norberg* comme l'affaire *Hodgkinson* montrent que lorsque le bénéficiaire est obligé de s'en remettre au fiduciaire, le pouvoir de prise de décision peut être cédé ou abdiqué même si, d'un point de vue strictement formel, c'est le bénéficiaire qui prend la décision. Ces deux affaires ne portent cependant pas sur la relation fiduciaire entre le gouvernement fédéral et une bande indienne, et *Apsassin* doit donc

---

[203] *Hodgkinson* v. *Simms* [1994] 3 R.C.S. à la p. 432 (le juge La Forest).

être considéré comme le cas faisant autorité en ce qui concerne les obligations de fiduciaire de la Couronne avant la cession. Après examen de cet arrêt, il nous paraît inconcevable que le juge McLachlin ait voulu dire que le simple fait qu'il y ait eu un vote conforme aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession exclut la possibilité de conclure qu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de prise de décision. Si c'est là le critère, il est difficile de concevoir des circonstances dans lesquelles on pourrait constater l'existence d'une cession ou d'une abdication.

Nous concluons que lorsque l'on tient compte des obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard d'une bande, il est indispensable de déterminer, par-delà la décision de cession, si le pouvoir de prise de décision a été cédé ou abdiqué en faveur de la Couronne. À notre avis, la décision de céder des terres qui, au premier abord, a été prise par une bande peut tout de même être considérée comme une cession ou une abdication. Le simple fait qu'il y ait eu □ratification□ formelle par la bande lors d'une rencontre organisée en bonne et due forme ne devrait rien changer à cette conclusion. À moins que le résultat de l'analyse du juge McLachlin ne soit que le pouvoir de prise de décision est cédé ou abdiqué *dans le seul cas* où une bande a totalement renoncé à ce pouvoir quant *à la forme et au fond*, nous ne considérons pas qu'un vote majoritaire d'une bande en faveur d'une cession soit déterminant. De plus, si le critère n'existe pas qu'il y ait eu renonciation complète en la forme et au fond, nous estimons que les faits de cette cause montrent que le critère a été respecté - le pouvoir de prise de décision de la bande à l'égard de la cession a été cédé ou abdiqué au profit de la Couronne.

Étant donné l'engagement de la Couronne de □s'occuper□ des intérêts de bandes telles que celle de Kahkewistahaw, et compte tenu des rapports qui se sont

développés entre le Canada et Kahkewistahaw au cours des 33 années qui séparent la signature du Traité n° 4 et la cession de 1907, il nous paraît raisonnable que les membres de la bande se soient attendus à ce que la Couronne les traite avec loyauté, bonne foi et en évitant un conflit entre ses devoirs et son intérêt personnel, comme l'a déclaré le juge McLachlin. Lors de notre examen de la question des négociations viciées, nous avons étudié très en détail les faits qui nous ont amenés à conclure que, dans le cas de Kahkewistahaw, les motifs de la Couronne et les méthodes utilisées pour obtenir la cession étaient critiquables. Les mêmes faits justifient également que nous concluions que la Couronne n'a pas respecté le critère qui lui était imposé lorsqu'elle a décidé que le pouvoir de décision serait cédé ou abdiqué à son profit (ou *par* elle).

Pour déterminer si le pouvoir de décision de la bande a été cédé ou abdiqué en faveur de la Couronne, il est particulièrement important de considérer la manière dont la bande était dirigée à l'époque et d'examiner l'argument de la Première Nation qui a déclaré que l'absence de chefs avait joué un rôle important dans cette cession ou abdication. La Première Nation a en particulier fait observer qu'elle se trouvait sans chefs à la suite de la mort du chef Kahkewistahaw et de ses deux notables, Wasacase et Louison, peu de temps avant la cession. La Première Nation a aussi appuyé son argumentation sur un rapport intitulé *Report on Governance - Kahkewistahaw*, dans le quel le professeur J.R. Miller soulignait l'importance du rôle du chef dans le processus traditionnel de prise de décision de la bande :

> [Traduction]
> Le chef comptait sur un conseil d'homme adultes pour le guider dans le choix des positions qu'il devrait prendre, et dans ce conseil, plus le

> membre était âgé, plus ses conseils avaient de poids. La consultation et l'établissement d'un consensus jouaient un rôle très important dans les prises de décision ; on ne se contentait pas d'un simple dénombrement ou d'un vote selon la formule des 50 % plus un. Lorsque le chef avait expliqué la question au sujet de laquelle il voulait consulter les membres de son conseil, ceux-ci donnaient leur avis, en commençant par le plus jeune d'entre eux. Il est probable que les conseillers avaient déjà discuté de la question avec d'autres membres de la collectivité, y compris les femmes de leurs familles, qui ne siégeaient pas au conseil du chef. La plupart des adultes de la collectivité étaient donc consultés d'une manière ou d'une autre, mais toutes les opinions n'avaient pas le même poids. L'expérience de l'âge comptait beaucoup dans ce domaine. *Après que les conseillers avaient exprimé une opinion motivée, le chef décidait de la marche à suivre*[204].

Le professeur Miller faisait également observer qu'au moment de la cession et pendant un certain temps par la suite, [traduction] « les membres de la bande de Kahkewistahaw ont conservé leur régime de direction politique traditionnel, qui était largement héréditaire[205]. »

Nous sommes obligés de reconnaître la puissante et durable influence que le chef Kahkewistahaw a exercé sur les affaires de la bande qui porte maintenant son nom. C'est le chef Kahkewistahaw qui a entraîné sa bande à conclure un traité avec le Canada et qu'il a tenu à l'écart du soulèvement dirigé par Louis Riel en 1885. C'est aussi le chef Kahkewistahaw qui a convaincu les siens de s'établir sur la réserve qui fait l'objet de la présente enquête et de se consacrer à l'agriculture afin de s'adapter aux nouvelles réalités économiques sociales auxquelles ils étaient

---

[204] J.R. Miller, *Report on Governance - Kahkewistahaw*, pièce 7 de la CRI, p. 2. Italiques ajoutés.

[205] J.R. Miller, *Report on Governance - Kahkewistahaw*, pièce 7 de la CRI, p. 9.

confrontés. Point encore plus important, il est impossible d'oublier la force de ses convictions lorsqu'il a rappelé à la Couronne les promesses qu'elle avait faites en vertu du traité et qu'il s'était élevé contre la cession proposée de sa réserve en 1902. Manifestement, Kahkewistahaw était un chef d'exception, capable de galvaniser les siens contre la renonciation aux terres qui leur avaient été promises en vertu du Traité n° 4.

Comme la cession a eu lieu à un moment où la bande n'avait pas de chef ni de notable reconnu et que ses membres n'ont pas été autorisés à élire de nouveaux représentants ni à faire appel à des conseillers désintéressés, la question se pose sérieusement de savoir si la Couronne s'est assurée un avantage indu sur la bande lorsqu'il y a ce hiatus dans sa direction. Le nouveau chef, Joe Louison n'a été élu qu'en 1911 mais il importe de noter qu'il avait voté contre la cession le 28 janvier 1907. Comme un chef exerçait un rôle important de persuasion auprès des membres de sa bande lorsqu'il était nécessaire de prendre des décisions aussi graves, le vote aurait peut-être été différent si Joe Louison avait été élu chef avant la cession. À notre avis, si la Couronne avait vraiment voulu que le processus de prise de décision soit équitable et impartial, elle aurait attendu que la bande ait un chef et des notables avant de placer les membres de la bande dans l'obligation de voter sur une question d'une telle importance.

En résumé, tant que le chef Kahkewistahaw était vivant, la cession a toujours été rejetée. Rien ne permet de conclure que la situation de la bande avait profondément changé par rapport à ce qu'elle était du vivant de Kahkewistahaw, ni que l'émergence d'un nouveau chef ayant une vision différente de l'avenir de la bande aient conduit à envisager la cession sous un jour nouveau. Nous n'en voulons

pour preuve que le fait qu'il ait été nécessaire de demander à Kahkanowenapew de signer l'affidavit de certification. Nous sommes donc contraints de conclure que Graham savait que la bande était vulnérable, sans chef pour la guider, et qu'il avait expressément choisi de pousser son avantage.

Le fait que les circonstances soient analogues à Ochapowace nous paraît significatif. Tant qu'elle avait ses propres chefs, la bande a été capable de résister à la tactique de Graham et de rejeter la cession qu'il recherchait avec tant de diligence. Plus tard, lorsque la bande d'Ochapowace s'est aussi retrouvée sans chef, Graham, comme il le savait d'avance, a obtenu la cession qu'il recherchait depuis si longtemps. Ce serait contre toute logique que de dire qu'il s'agissait d'une simple coïncidence, compte tenu de ce que nous savons de la politique et des méthodes du Département ainsi que des vues de Graham sur la question. En conclusion, nous n'hésitons pas à conclure, sur les faits de cette cause que la bande a cédé son pouvoir de décision à la Couronne et que la Couronne n'a pas satisfait à son obligation de fiduciaire d'exercer ce pouvoir en conscience et sans influencer les résultats du vote relatif à la cession.

En conclusion, nous notons que, d'après les motifs invoqués par la Cour fédérale d'appel dans *Apsassin*, si Kahkewistahaw n'a pas abdiqué son pouvoir de prise de décision au profit de la Couronne, la Couronne avait néanmoins une obligations positive bien que moins importante de fournir à la bande des [traduction] □informations sur les options qui s'offraient à elle et sur leurs conséquences prévisibles□. De l'avis de la Cour fédérale d'appel dans *Apsassin*, l'obligation d'informer et de conseiller existe, et a été respectée dans le cas de la bande indienne des Castors. À propos du second appel, le juge McLachlin a déclaré que □[i]l ressort

de la preuve que la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle - et sur les conséquences prévisibles de ces solutions - relativement à la cession de la réserve de Fort St. John et à l'acquisition de nouvelles terres qui conviendraient à son mode de vie fondé sur le piégeage et la chasse[206]. Elle a cependant conclu qu'il n'existait aucune obligation de fiduciaire avant la cession. Les motifs du juge ne montrent pas clairement s'il considérait que la Couronne était tenue d'informer et de conseiller la bande des Castors avant la cession, ou s'il voulait simplement reconnaître que cette information et ces conseils avaient en fait été donnés à la bande. Il n'était de toute façon pas tenue de ce prononcer à ce sujet. De même, dans le cas présent, nous croyons qu'il est inutile que nous décidions si cette obligation existe, car nous sommes prêts à conclure que la bande de Kahkewistahaw a cédé dans la pratique son pouvoir de prise de décision concernant la cession de 1907 à la Couronne et que la Couronne a obtenu cette cession à la suite de négociations viciées.

Obligation de la Couronne d'empêcher la cession

Il reste maintenant à la Commission à examiner la question de savoir si, d'après les faits de la cause, une obligation de fiduciaire pourrait s'ajouter au paragraphe 49(4) de la *Loi des Sauvages* de 1906 et aurait exigé que la Couronne s'oppose à la cession de la réserve.

Dans l'affaire *Apsassin*, la bande indienne des Castors soutenait que le caractère paternaliste de la *Loi des Indiens* qui confie à la Couronne les droits de

---

[206] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 à la p. 372 (le juge McLachlin).

propriété de la bande □ imposait à la Couronne le devoir de protéger les Indiens contre les décisions imprudentes touchant l'aliénation de leurs terres. Essentiellement, l'argument portait sur le fait que la Couronne n'aurait pas dû permettre à la bande indienne des Castors de céder sa réserve parce que ce n'était pas dans son intérêt à long terme. Inversement, la Couronne a soutenu que les bandes devaient être traitées comme des agents indépendants en ce qui concernait leurs terres. Le juge McLachlin a considéré la question en ces termes :

> Il s'agit d'abord de déterminer si la *Loi des Indiens* imposait à la Couronne l'obligation de refuser que la bande cède sa réserve. La réponse à cette question se trouve dans l'arrêt *Guerin* c. *La Reine*, [...] où le juge Dickson (plus tard Juge en chef du Canada) a statué, au nom des juges de la majorité de la Cour, que le fondement de l'obligation de la Couronne relativement à la cession des terres des Indiens était la prévention des marchés abusifs [...].
>
> *À mon avis, les disposition de la* Loi des Indiens *relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection.* Il fallait que la bande visée consente à la cession de sa réserve, à défaut de quoi celle-ci ne pouvait pas être vendue. Par ailleurs, il fallait également que la Couronne, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, consente à la cession. *L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter.* Le juge Dickson a décrit ainsi cette exigence dans *Guerin* [p. 383] :
>
> > Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter.
>
> *Il s'ensuit que, en vertu de la* Loi des Indiens, *les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur*

> *décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée et équivalait à de l'exploitation la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs. [...]*
>
> L'étendue du contrôle que la Loi permettait à la bande d'exercer sur la cession de la réserve réfute l'argument que, en l'*absence d'exploitation*, la Loi imposait une obligation de fiduciaire à la Couronne relativement à la cession de la réserve[207].

Le juge Gonthier reconnaît lui aussi que la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, [et qu']il faut donc respecter leurs décisions[208].

D'après les faits de l'affaire *Apsassin*, le juge Addy avait conclu que la décision de céder la réserve était logique du point de vue de la bande indienne des Castors à l'époque. Le juge McLachlin a donc déduit que le gouverneur en conseil n'était pas tenu de refuser son consentement puisque rien n'indiquait que la cession était imprudente ou inconsidérée, ou qu'elle équivalait à de l'exploitation.

La Commission doit maintenant se demander si la cession de 1907 par la bande de Kahkewistahaw était si imprudente ou inconsidérée ou équivalait à tel point à de l'exploitation que le Canada aurait eu le devoir, en vertu du paragraphe 49(4) de la *Loi des Sauvages* de 1906, de refuser son consentement. Nous concluons que le gouverneur en conseil aurait, en fait, dû refuser ce consentement.

---

[207] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 aux p. 370-371 (le juge McLachlin). Italiques ajoutés.

[208] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344 à la p. 358 (le juge Gonthier).

Les opinions exprimées par divers représentants des Affaires indiennes quant à la sagesse de la cession des terres de la bande constituent un bon point de départ pour déterminer si le gouverneur en conseil aurait dû autoriser la cession. On se souviendra que dès 1886, en réponse à une proposition visant la cession des parties sud des réserves des bandes du lac Crooked en échange de terres donnant sur la rivière, l'agent des Indiens Alan McDonald avait déclaré :

> [Traduction]
> Les bandes de *Loud Voice* et de Kah-ke-wis-ta-haw céderaient aussi le meilleur de leur foin, mais pas dans la même mesure que *Little Childs*.
>
> Ces bandes devraient dans quelques années posséder un grand nombre de têtes de bétail et elles auront besoin de plusieurs milliers de tonnes de foin chacune, et nous devrions faire tout en notre pouvoir pour protéger ce foin pour elle [...].
>
> Nous ne devons pas oublier que *si la proposition était acceptée, les Indiens céderaient des terres beaucoup plus précieuses que celles qu'ils obtiendraient en retour*[209].

En 1891, les habitants de la région ont présenté une pétition au ministre de l'Intérieur pour demander la cession des terres fourragères de la partie sud des trois réserves du lac Crooked. McDonald pensait à l'avenir et il était bien conscient de ses responsabilités de fiduciaire lorsqu'il a ainsi commenté les mérites du projet de cession :

> [Traduction]
> [...] même si je suis très désireux de plaire aux habitants de Broadview, en ma qualité d'agent des Indiens je suis tenu, dans l'intérêt des

---

[209] De A. McDonald, agent des Indiens, au commissaire aux Indiens, 22 mars 1886, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26623. (Documents de la CRI, p. 84-85.) Italiques ajoutés.

> Indiens, de signaler les sérieux obstacles qui se présentent sur cette voie. *Si les Indiens cèdent les terres demandées, aucune somme ne peut les indemniser, car ils perdront toutes leurs terres à foin, ce qui les empêcherait d'augmenter leurs troupeaux, et donc d'améliorer rapidement leur situation, conséquence qui serait déplorable; la seule solution acceptable, à mon avis, serait de leur donner des terres à foin de superficie et de valeur égales immédiatement adjacentes aux réserves visées, et je ne crois pas que cela soit possible pour l'instant* [...]
>
> Si le projet du Comité qui s'est adressé à vous le 26 du mois courant était que tout le canton 17 dans les rangs 3, 4 et 5 et une partie du rang 6 soit cédé, *je me dois de faire valoir qu'il ne restera à peu près rien de toute la réserve*[210].

En 1902, le commissaire Laird faisait valoir qu'en raison de l'importance croissante de l'élevage pour la bande de Kahkewistahaw et de l'utilité des terres fourragères de la partie sud à cet égard, [traduction] « il ne faudrait pas que les Indiens manquent de foin[211] ». Deux ans plus tard, le commissaire adjoint aux Indiens, McKenna, reprenait clairement cet argument lorsqu'en faisant allusion au rapport antérieur de Laird, il déclarait :

> [Traduction]
> Je ferai remarquer que le commissaire, dans son rapport du 6 mai 1902, affirmait que certains Indiens s'étaient exprimés avec grande conviction; que les meilleures terres des réserves 71 et 72 se trouvent

---

[210] De A. McDonald, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 10 mars 1891, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26623. (Documents de la CRI, p. 118-120.) Italiques ajoutés.

[211] De David Laird, commissaire aux Indiens, à Magnus Begg, agent des Indiens, 22 janvier 1902, AN, RG 10, vol. 3561, dossier 82, partie 4. (Documents de la CRI, p. 163-64.)

> dans la partie que l'on demande de céder; et que le meilleur bois est aussi dans la partie sud des réserves. Par conséquent, il ne serait pas souhaitable, du point de vue des Indiens, d'aliéner ces terres[212].

Ces commentaires ont trouvé un écho 90 ans plus tard dans le rapport et le témoignage de David Hoffman, qui a soutenu que non seulement la bande avait cédé la plus grande partie du territoire de sa réserve, mais qu'on lui avait aussi demandé de renoncer aux meilleures de ses terres celles de la partie sud, auxquelles les rapports officielles faisaient allusion de façon très positive et qui étaient convoitées depuis longtemps par les colons de la région. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la supériorité des terres cédées aurait été tout aussi évidente sinon plus pour un contemporain de la cession qu'elle ne l'est aujourd'hui. En outre, contrairement aux circonstances de l'affaire *Apsassin*, où les terres de réserve ont été vendues expressément pour être remplacées par d'autres terres mieux adaptées aux besoins de la bande, dans le cas de Kahkewistahaw, il n'y avait pas d'autres terres de superficie et de qualité similaires, que la bande aurait pu acquérir grâce au produit de la vente des terres cédées.

En permettant à Kahkewistahaw de céder ses meilleures terres fourragères, le Canada a privé la bande de la possibilité d'accéder à l'autonomie grâce à l'agriculture et à l'élevage. La cession s'est faite à une époque où la bande commençait un élevage commercial plein de promesses, que l'apparition de nouvelles souches de blé, à croissance rapide, et de nouvelles techniques agricoles amorçait la transformation de l'économie dans l'ouest du Canada, que

---

[212] De J.A. McKenna, commissaire adjoint aux Indiens, au secrétaire, Département des affaires indiennes, 19 mars 1904, AN, RG 10, vol. 3732, dossier 26623. (Documents de la CRI, p. 200.)

Kahkewistahaw semblait moins tributaire des vivres et des autres formes d'aide gouvernementale. En fait, c'est la très grande qualité des terres cédées et la prospérité qu'elles laissaient entrevoir qui, non sans ironie, ont entraîné la cession. Malheureusement, ce n'est pas la bande de Kahkewistahaw qui a pu profiter de cette prospérité.

À cela, le Canada réplique qu'en 1907, la cession n'était pas imprudente, inconsidérée ni équivalente à de l'exploitation en raison du déclin marqué de la population de la bande après la signature du traité. En effet, la cession aurait laissé à la bande environ 160 acres de terres de réserve par personne (une superficie supérieure aux exigences du traité, qui étaient de 128 acres par personne). En outre, l'avocat du Canada a soutenu que la cession et la vente de 70 % de la réserve était raisonnable puisque la bande ne pouvait plus maintenir le niveau de son activité agricole de toute façon :

> [Traduction]
> Les éléments de preuve indiquent que plusieurs années avant la cession, déjà, la bande s'était endettée pour acheter des chariots, des harnais et de la machinerie. Sans la machinerie et l'équipement nécessaires, la bande ne pouvait pas obtenir le fourrage dont elle avait besoin pour le bétail, ce qui l'empêchait d'agrandir ses troupeaux et, grâce aux bêtes excédentaires, de se procurer les vêtements, le bois d'oeuvre et les provisions qu'il lui fallait. En outre, il semble qu'il aurait fallu clôturer la réserve pour empêcher les animaux égarés de venir y paître. Bref, la bande n'avait pas les ressources voulues pour améliorer sa situation ni poursuivre son développement[213].

---

[213] Arguments au nom du gouvernement du Canada, 26 janvier 1996, p. 43.

Le Canada a affirmé que le produit de la vente des terres cédées et le paiement régulier des intérêts accumulés profitaient à l'ensemble de la bande, en particulier aux membres plus âgés, qui n'avaient aucune autre source de revenu[214].

De prime abord, les facteurs définis par le Canada peuvent sembler justifier la cession contestée. Toutefois, nous concluons que le premier argument du Canada — que la transaction n'était pas imprudente compte tenu de la diminution de la population de la bande — est absolument sans valeur, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, l'argument se fonde sur le principe des droits fonciers issus de traités pour justifier la cession sans tenir compte du fait que les droits fonciers issus de traités d'une bande sont normalement calculés en fonction de la population à la date du premier arpentage. Dans son récent rapport au sujet des droits fonciers issus de traités de la bande de Kahkewistahaw, la Commission a établi que la population de la bande au moment du premier arpentage était d'au moins 256 membres, d'après une liste de bénéficiaires de 1881 qui comptait 186 noms, auxquels s'ajoutaient 70 absents et bénéficiaires d'arriérés. Ce chiffre n'englobe même pas d'éventuels adhérents tardifs au traité et les transférés de bandes privés de terre, qui, conformément aux principes élaborés par la Commission lors des enquêtes relatives aux droits fonciers issus de traités de Fort McKay, de Kawacatoose, de Lac La Ronge et de Kahkewistahaw, pourraient aussi être dénombrés aux fins de l'établissement des droits fonciers issus de traités de la Première Nation. Après la cession de 1907, les réserves de Kahkewistahaw ont été réduites de 33 281 acres — elles sont passé de 46 816 acres à 13 535 — ce qui laissait à la Première Nation une superficie satisfaisant aux besoins de 105 personnes à

---

[214] Arguments au nom du gouvernement du Canada, 26 janvier 1996, p. 43-44.

peine. Même si la preuve montre incontestablement que, à la suite des famines et des épidémies, la population de Kahkewistahaw était inférieure à 105 personnes en 1907, la suggestion que la réserve ainsi diminuée répondait aux besoins d'une population diminuée en 1907 va à l'encontre de la conclusion suivante exposée par la Commission dans le rapport relatif à Fort McKay :

> 5 *Après la date du premier arpentage, les hausses ou diminutions naturelles de la population de la bande n'influencent pas les droits fonciers issus du traité.* Seule l'arrivée des signataires après le fait ou de nouveaux membres privés de terre peut y changer quoi que ce soit[215].

À notre avis, l'argument du Canada est une échappatoire qui va tout à fait à l'encontre de l'interprétation appropriée de la clause relative aux réserves du Traité n° 4. En outre, il nous semble choquant que le Canada ait, en 1907, cherché à profiter du fait qu'un si grand nombre des membres de la bande avaient péri. Nous refusons d'admettre qu'en raison du déclin de la population de la bande attribuable aux famines et aux épidémies, le gouvernement ait été justifié, sur les plans juridique ou moral, de participer à un processus qui enlevait aux membres de la bande presque toutes les terres choisies par leurs ancêtres conformément aux termes du traité.

Deuxièmement, cet argument du Canada est encore plus contraire au traité si on l'examine du point de vue qualitatif. Lors de la cession de 1907, Kahkewistahaw

---

[215] Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Fort McKay*, Ottawa, décembre 1995, 5 ACRI, p. 3, à la p. 57. Italiques ajoutés.

a renoncé non seulement à plus de 70 % de ses terres de réserve, mais aussi à près de 90 % de ses terres arables. Ce fait est évident lorsqu'on examine la carte des terres cédées, jointe au présent rapport, ainsi que le rapport et le témoignage présentés par David Hoffman[216]. Même si le territoire *était* suffisant pour la population de 1907, soit 84 personnes, la superficie des terres de *qualité* était certainement bien inférieure à ce que prévoyait la formule du traité, c'est-à-dire 128 acres par personne. Cette cession était injuste à tous égards, et il n'est pas nécessaire de se placer après le fait pour en arriver à cette conclusion. L'injustice doit avoir été tout aussi évidente en 1907 qu'elle ne l'était lorsque la Commission a, récemment, visité la région. En outre, le fait que les terres devaient être vendues aux enchères est accessoire. Il n'y avait aucune raison pour que la bande renonce à ces terres et aucune raison valable pour la pousser à le faire.

En ce qui concerne la deuxième prétention du Canada que la cession était de toute façon raisonnable et non pas imprudente ou inconsidérée puisque la bande de Kahkewistahaw était de toute façon incapable de maintenir ou d'accroître son activité économique nous ne sommes pas certains qu'une telle conclusion puisse justifier la vente du principal bien de la bande et sa seule source de revenu. En outre, nous ne croyons pas disposer des éléments de nature économique qui nous permettraient d'évaluer cet aspect. Quoi qu'il en soit, même si la bande a cédé ces terres à leur juste valeur marchande, ce qui, n'a pas non plus été démontré de façon concluante, en raison de l'insuffisance des preuves présentées, le caractère équitable de la contrepartie reçue par la bande n'est pas la question essentielle. L'essentiel,

---

[216] Hoffman & Associates Ltd., Comparison of Soils between Surrendered and Non-Surrendered Areas of Kahkewistahaw, p. i (Résumé des faits saillants).

c'est qu'il aurait dû être évident pour la Couronne que la cession des meilleures terres agricoles de la bande ne pouvait guère, en toute logique, être dans l'intérêt de la bande.

Pour conclure, nous estimons que la cession était imprudente, inconsidérée et équivalait à une exploitation et que le consentement donné par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 49(4) aurait dû être refusé.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

On nous a demandé de faire enquête sur la question de savoir si le gouvernement du Canada a rejeté à juste titre la revendication présentée par la Première Nation de Kahkewistahaw ou, autrement dit, de déterminer si le gouvernement du Canada ne s'est pas acquitté d'une obligation légale à l'égard de la Première Nation et de soumettre un rapport à ce sujet. Nous avons conclu que la cession d'une partie de la réserve indienne 72 par la bande de Kahkewistahaw en 1907 était valide et inconditionnelle, ce qui signifie que le droit de propriété de la Première Nation sur les terres cédées est prescrit.

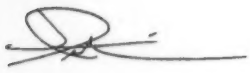
Nous constatons aussi, cependant, que le Canada avait des obligations de fiduciaire antérieures à la cession à l'égard de la Première Nation de Kahkewistahaw et qu'il a enfreint ces obligations. Pour obtenir la cession, les agents du Canada ont □vicié les négociations□ en profitant de la faiblesse de la bande et de l'absence de chef pour encourager ses membres à consentir à une cession qu'ils avaient constamment refusée pendant 22 ans. En outre, si la bande a cédé ou abdiqué, dans la pratique, son pouvoir de décision en faveur du Canada en ce qui concerne la cession, le Canada a failli à exercer ce pouvoir en conscience et sans influencer les résultats du vote relatif à la cession. Enfin, lorsqu'il a eu la possibilité, en vertu du paragraphe 49(4) de la *Loi sur les Indiens* de 1906, de rejeter une cession qui était manifestement mal inspirée et imprudente et constituait une exploitation, le gouverneur en conseil ne s'en est pas prévalu. En résumé, le Canada a enfreint ses obligations de fiduciaire en subordonnant les intérêts de la bande aux intérêts des collectivités voisines ainsi qu'à ses propres intérêts politiques.

RECOMMANDATION

Nous concluons que cette revendication révèle un manquement du Canada à son obligation de fiduciaire à l'égard de la Première Nation de Kahkewistahaw. Nous recommandons donc aux parties :

> **Que la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw soit acceptée et fasse l'objet d'une négociation en vertu de la Politique sur les revendications particulières.**

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



P.E. James Prentice, c.r.
coprésident

Roger J. Augustine
commissaire

[Traduction]

Lorsque nous avons signé le traité à Qu'Appelle, vous m'avez dit de choisir une terre pour moi-même, et maintenant vous venez me parler ici. On nous a dit de prendre cette terre et nous allons la garder. Est-ce que je ne vous ai pas dit il y a longtemps que vous reviendriez un jour, que vous reviendriez et que vous me demanderiez de vous vendre cette terre, mais je vous avais déjà répondu à ce moment, non.

Chef Kahkewistahaw, 6 mai 1902

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE KAHKEWISTAHAW RELATIVE À LA CESSION DE TERRES DE RÉSERVE EN 1907

1 Décision d'ouverture de l'enquête — 31 août 1994

2 Notification des parties — 2 septembre 1994

3 Séance de consultation — 1er février 1995

4 Audiences publiques et témoignage d'experts — 3 mai 1995

La Commission a entendu les témoins suivants : les anciens Mervin Bob, Joseph Crowe, Steven Wasacase, George Wasacase, Charles Buffalocalf sr., Margaret Bear et Ernest Bob ainsi que le témoin-expert David Hoffman. L'audience publique a été tenue au centre éducatif et sportif de la réserve de Kahkewistahaw, à Broadview (Saskatchewan).

5 Arguments juridiques — 1er février 1996

6 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête relative à la Première Nation de Kahkewistahaw contient les documents suivants :

- Dix-huit pièces déposées durant l'enquête, notamment les archives documentaires (4 volumes de documents avec index annoté)
- Mémoires déposés par les conseillers juridiques du Canada et des requérants
- Transcription de l'audience publique et des arguments juridiques (2 volumes)
- Correspondance échangée entre les parties et la Commission

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de la présente enquête.